# ANNUAL REPORT
# OF THE
# CHIEF ELECTORAL OFFICER
# ON
# THE ELECTIONS FINANCES ACT

# 1991

ELECTIONS MANITOBA

93-02702/

**ELECTIONS MANITOBA**

*An independent office of the Legislative Assembly*
*Un bureau indépendant de l'Assemblée législative*

*Room 302*
*379 Broadway*
*Winnipeg, Manitoba*
*R3C 0T9*
*(204) 945-3225*
*Fax: (204) 945-6011*

December 14, 1992

The Honourable Denis Rocan
Speaker of the Legislative Assembly
Room 244, Legislative Building
Winnipeg, Manitoba
R3C 0V8

Dear Mr. Speaker;

I have the honour of submitting the Annual Report on *The Elections Finances Act* covering the period from January 1, 1991 to December 31, 1991.

This report is submitted pursuant to section 99 of *The Elections Finances Act* which states that the Speaker shall cause a copy of the Report to be laid before the Assembly forthwith, and if the Assembly is not in session within 15 days of the beginning of the next ensuing session. This report contains recommendations respecting amendments to *The Elections Finances Act* pursuant to subsection 99(2).

Respectfully submitted,

R. Balasko

Richard D. Balasko
Chief Electoral Officer

## TABLE OF CONTENTS


**Letter of Transmittal** ..... 2

**Table of Contents** ..... 3

**Organization Chart** ..... 4

**Introduction** ..... 5

**I. Annual Activities** ..... 6
**Overview** ..... 6
A. Registration of Political Parties ..... 7
B. Advisory Committee ..... 8
C. Political Party Annual Statements and Returns for Contributions ..... 9
D. Constituency Associations ..... 10
E. Candidates' Campaign Deficits ..... 11
F. Manitoba Tax Credit Program ..... 11
G. Information and Assistance ..... 12

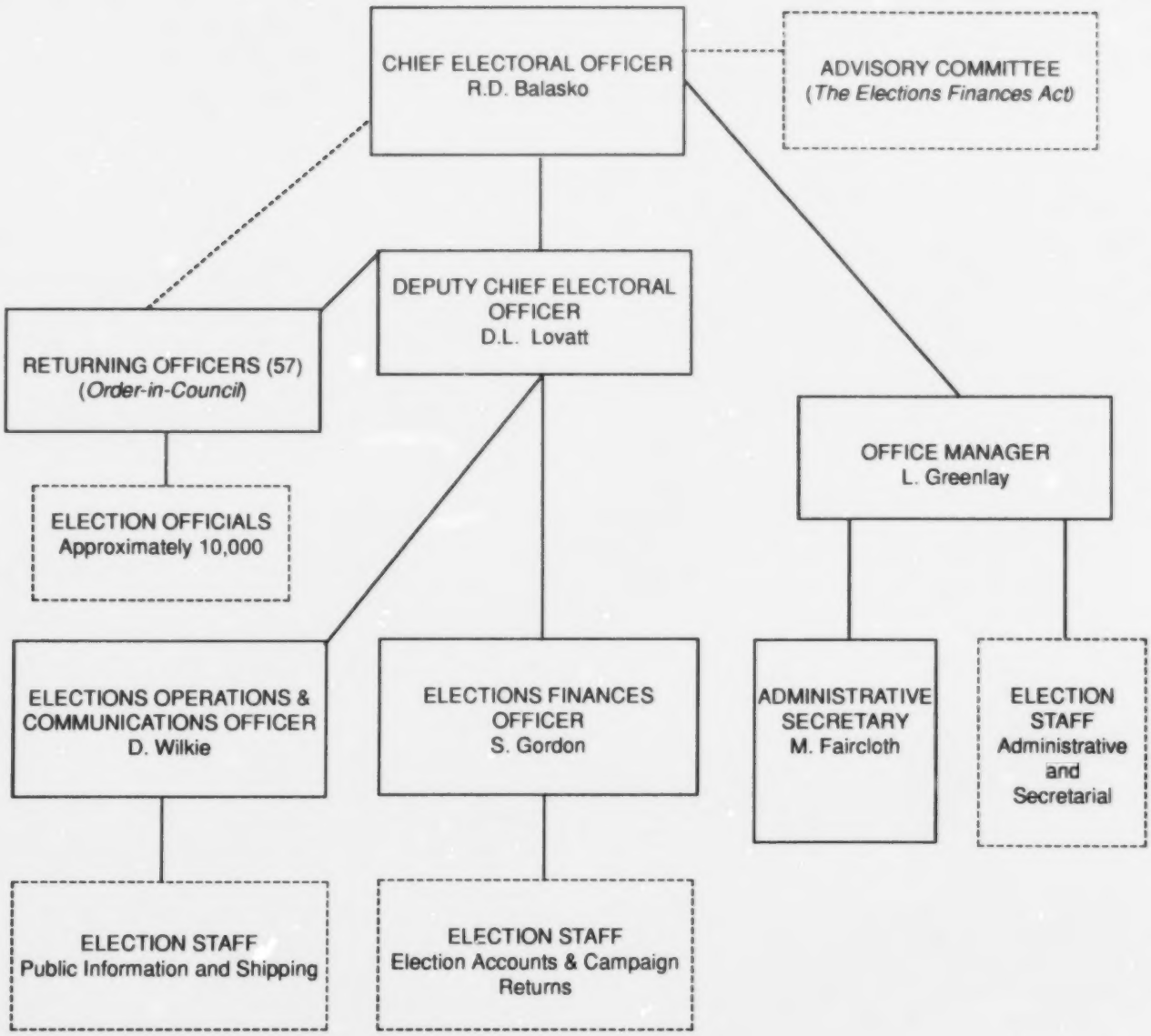
**II. Innovations and Future Directions** ..... 13

**III. Review of *The Elections Finances Act*** ..... 14
**Overview** ..... 14
1. Registration Information from Political Parties ..... 14
2. Methods of Filing Statements and Returns ..... 14
3. Election Expenses ..... 15
4. Candidates Reporting of Assets and Liabilities ..... 16
5. Threshold to Qualify for Reimbursement ..... 16
6. Surplus of Independent Candidates ..... 16
7. Administrative Fines ..... 17
8. Confidentiality in Conducting Investigations ..... 17
9. Third Party Spending ..... 17
10. Regulating Leadership and Nomination Meetings ..... 18
11. Disclosure of Constituency Association Transfers to Candidates ..... 18


## LIST OF TABLES


Table 1 Registered Political Parties (1991) ..... 7
Table 2 Advisory Committee Members (1991) ..... 8
Table 3 Annual Political Party Statements (1990) ..... 9
Table 4 Contributions Received by Political Parties (1990) ..... 10
Table 5 Contributions of $250 or more to Constituency Associations (1990) ..... 10
Table 6 Manitoba Tax Credits for Political Contributions (1982-1990) ..... 11
Table 7 Tax Credits for Political Contributions Since 1982 ..... 12

# ORGANIZATION CHART
# OFFICE OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER
# (1991)



## INTRODUCTION

This is the seventh Annual Report of the Chief Electoral Officer on *The Elections Finances Act* (hereafter referred to as the "Act"). In addition to summarizing annual activities, this report contains recommendations for legislative amendments and reviews future directions in the administration of the Act.

The Office of the Chief Electoral Officer, an independent Office of the Legislative Assembly, is responsible for administering *The Elections Act* and *The Elections Finances Act*. The mandate of the Office includes the impartial conduct of fair elections through compliance with legislation, ensuring that voters, candidates, political parties and others are knowledgeable of their rights and responsibilities and that annual reporting by political parties, constituency associations and candidates occurs as provided for in the Act. The Annual Report on *The Elections Finances Act* is the only yearly reporting mechanism to the Legislative Assembly required of the Chief Electoral Officer. Other reports under *The Elections Act* are required only after an election and report on the conduct and results of an election as well as make recommendations for legislative amendments.

The Office of the Chief Electoral Officer must be ready at all times to conduct elections and by-elections and consequently much time in non-election periods is spent ensuring that procedures, forms, manuals, guidelines and other materials are kept current. The successful conduct of an election rests squarely on the need to undertake extensive advance preparations which may be limited by time and resources.

The need to clarify *The Elections Finances Act* continues to be of major importance. Clarity is central to the effective administration of the Act especially considering compliance and enforcement. It is a priority of the Chief Electoral Officer that candidates, political parties, chief financial officers and others are provided with information and assistance in order to be able to comply with the legislation. Clearer legislation will contribute to ensuring better compliance and it is strongly recommended that amendments be undertaken.

The recommendations in this Annual Report are partially as a result of an extensive review of the recommendations made by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing in its February 1992 report. The review included research of the issues and discussions with members of the political party Advisory Committee. Although not within the time period covered by this report, recommendations of the Royal Commission are considered because of the potential impact on campaign finance legislation and because of the need for amendments to *The Elections Finances Act*. Readers of this report are also directed to the legislative recommendations contained in the 1990 Annual Report.

As noted in the Report of the Provincial Auditor for the fiscal year ended March 31, 1991, it is recommended that the Standing Committee on Privileges and Elections review the recommendations included in the 1988 Annual Report on *The Elections Finances Act* and review current annual reports on a timely basis. The Provincial Auditor's report also recommends that the Committee should provide appropriate support or direction to initiate necessary action to implement the recommendations contained in the reports of the Chief Electoral Officer on *The Elections Finances Act*.

The Chief Electoral Officer wishes to acknowledge the efforts of all candidates, political parties, constituency associations, chief financial officers, auditors, members of the Advisory Committee and the scores of volunteers whose cooperation is essential in carrying out the requirements of the Act. The Chief Electoral Officer also acknowledges the continuing commitment and professionalism which the staff of the office has displayed in carrying out their responsibilities.

## I ANNUAL ACTIVITIES

### Overview

The Office of the Chief Electoral Officer has on-going responsibilities under *The Elections Finances Act* as well as activities that result directly from an election.

Following the 1990 general election a significant portion of 1991 activity was devoted to the financial election statements of candidates and political parties. There were 199 candidates and eight political parties required to file financial statements which were reviewed in 1991. The statements must be filed according to time frames outlined in legislation, photocopied for public inspection, and then reviewed in detail for compliance with the Act. For each statement there can be as many as forty separate items which must be checked for compliance. It is often necessary to request clarification of the information provided. After the review is completed, in many cases, a reimbursement of election expenses must be processed. A much more comprehensive review of candidates' election statements was conducted following the 1990 general election. Revisions to the processing of the returns have resulted in improved compliance, accuracy and timeliness.

Annual reporting occurs for political parties, constituency associations and candidates with campaign deficits. Our office maintains on-going contact with those responsible to ensure that the information is reported as required.

The Confederation of Regions Manitoba Party changed its name in 1991 to the Reform Party of Manitoba. The name change resulted in court action on the part of the federal Reform Party against the Reform Party of Manitoba with the Office of the Chief Electoral Officer also being named as a respondent. Intensive preparations for the Court of Queen's Bench hearing and the subsequent Court of Appeal hearing resulted, involving numerous meetings, extensive investigation, and the preparation of a detailed summary of events concerning the name change.

In 1991, the Office of the Chief Electoral Officer published a compendium of Canadian campaign finance legislation for the Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) Conference. The compendium uses seventeen categories to summarize and analyze Canadian campaign finance legislation and provides an excellent means of keeping current with the latest practices in Canada.

The Provincial Auditor's Office released its March 31, 1991 report which contained details of a compliance audit it conducted concerning the administration of *The Elections Finances Act*. The Provincial Auditor concluded that the Office of the Chief Electoral Officer was properly overseeing compliance with the Act and noted one area, constituency reporting, where an improvement could be made. The issue of constituency association reporting was discussed in the 1990 Annual Report under legislative amendments.

The preparation of the Annual Report has involved a significant time commitment in the past several years. The 1990 Report, which was prepared in 1991, involved intensive work over a four month time frame. Extensive research for each issue and discussion with members of the Advisory Committee was necessary prior to the writing of the Report. The Report which contained in excess of 35 issues/recommendations for legislative amendments incorporated issues raised subsequent to the 1988 general election, with new issues from the 1990 general election, into one comprehensive document to facilitate review by the legislators.

## A. Registration of Political Parties

A registered political party may issue official tax receipts for contributions and have its name printed on the ballots below the names of the candidates endorsed by the party.

A political party may become registered by filing a financial statement and a petition signed by not fewer than 2500 persons who were eligible voters during the most recent general election prior to the application. During a general election a political party may be registered by filing a financial statement and endorsing five or more candidates.

The Confederation of Regions Manitoba Party requested that its name be changed to the Reform Party of Manitoba. Pursuant to section 18 of the Act, the name was changed effective March 25, 1991. The Reform Party of Canada, a federally registered party under the *Canada Elections Act*, appealed the decision of the Chief Electoral Officer to the Court of Queen's Bench. The applicant sought to have the decision set aside or quashed. The applicant further sought a mandatory order requiring the Reform Party of Manitoba to change its name and an injunction against using a name that includes the words "Reform Party". The application was dismissed as was the Reform Party of Canada's appeal to the Manitoba Court of Appeal. The Court of Appeal in its October 18, 1991 decision agreed that the Chief Electoral Officer had no discretion in the matter and was required by the Act to change the political party name.

At the beginning of the year there were seven registered political parties in Manitoba. There have been no further registrations during the year. One request was received to reserve a proposed registered name pursuant to subsection 13(1) of the Act. The name requested to be reserved was "Confederation of Regions Manitoba Party". The name requested was no longer registered because the registered party originally using the name changed its name to "Reform Party of Manitoba". The request to reserve the name, however, was subsequently withdrawn.

In 1991 three registered political parties appointed new chief financial officers: Annalea Mitchell for the New Democratic Party, David Armishaw for the Reform Party of Manitoba, and Barbara McFarlane for The Progressive Conservative Party of Manitoba. The names of the registered political parties and their chief financial officers are listed in Table 1. A comparison of the number of registered political parties from 1981-1991 is also shown.

**TABLE 1**

**Registered Political Parties (1991)**

| Political Party | Date of Registration | Registration Number | Chief Financial Officer | Date of Appointment |
|---|---|---|---|---|
| Liberal Party in Manitoba (Lib.) | December 12, 1980 | P-8003 | Ernie Gilroy | January 1, 1986 |
| Libertarian Party of Manitoba (L.P.M.) | March 9, 1988 | P-8808 | Ron Gowenlock | April 4, 1988 |
| Manitoba Progressive Party (Prog.) | April 24, 1981 | P-8104 | Murdoch MacKay | December 22, 1983 |
| New Democratic Party of Manitoba (N.D.P.) | November 17, 1980 | P-8001 | Annalea Mitchell | July 21, 1991 |
| Reform Party of Manitoba*(R.P.M.) | September 6, 1985 | P-8507 | David Armishaw | November 2, 1991 |
| The Progressive Conservative Party of Manitoba (P.C.) | November 25, 1980 | P-8002 | Barbara McFarlane | October 24, 1991 |
| Western Independence Party of Manitoba (W.I.P.) | March 3, 1988 | P-8406 | Fred Cameron | March 18, 1988 |

*The Confederation of Regions Manitoba Party (C.O.R.) changed its name to Reform Party of Manitoba effective March 25, 1991.

| Yearly Comparison | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Number of Registered Political Parties | 3 | 5 | 5 | 6 | 7 | 7 | 7 | 8 | 8 | 7 | 7 |

## B. Advisory Committee

The Advisory Committee established under subsection 4(1) of *The Elections Finances Act* is comprised of one appointed representative from each registered political party. It is also customary and has proven to be of much value to include the chief financial officers of registered political parties at Advisory Committee meetings.

The Chief Electoral Officer may meet with the Committee to seek its advice on the proper administration of the Act. Although a decision or recommendation of the Advisory Committee is not binding on the Chief Electoral Officer, the advice of the Committee members is of great benefit.

A substantive amount of time is devoted to preparing for each Advisory Committee meeting. In 1991 background papers were prepared and circulated to members of the Advisory Committee who met to discuss the following matters:

1. Definitions for "deficit", "transfer", "candidate" and "election expenses".
2. Reporting by Constituency Associations at the time of redistribution.
3. Possible reporting of balance sheet information and non-election expenses.
4. Identification of responsible officers of registered political parties.
5. Contributions by a candidate to his or her own campaign.
6. Determination of spending limits using the Consumer Price Index.
7. Uses to which money raised with political tax credits or reimbursement may be put.

Members of the Advisory Committee are listed in Table 2. Discussions and recommendations of the Chief Electoral Officer for these and other issues are found in Part III of this Report.

**TABLE 2**

### Advisory Committee Members (1991)

| Party | Committee Member | Date of Appointment |
|---|---|---|
| Liberal Party in Manitoba (Lib.) | Matthew Jones | June 26, 1985 |
| Libertarian Party of Manitoba (L.P.M.) | None appointed | ---------- |
| Manitoba Progressive Party (Prog.) | Ben Hanuschak | January 1, 1985 |
| New Democratic Party of Manitoba (N.D.P.) | Randy Mavins | December 3, 1986 |
| Reform Party of Manitoba* (R.P.M.) | None appointed** | ---------- |
| The Progressive Conservative Party of Manitoba (P.C.) | Robert Gabor | May 7, 1985 |
| Western Independence Party of Manitoaba (W.I.P.) | Fred Cameron | January 1, 1985 |

*The Confederation of Regions Manitoba Party (C.O.R.) changed its name to Reform Party of Manitoba effective March 25, 1991.

**The previous Advisory Committee member for the Reform Party of Manitoba has resigned and although a representative had attended the meeting in 1991, no committee member has been formally appointed.

## C. Political Party Annual Statements and Returns for Contributions

Each year the Chief Financial Officer of a registered political party must file with the Chief Electoral Officer an audited statement setting out the income, expenses, assets and liabilities of the party. The audited annual statement excludes the income, transfers and election expenses for an election campaign period. A detailed list of contributors is filed with the annual statement and discloses the name, address and amount of aggregate contributions of $250 or more made to the political party by any person or organization in that year. While the annual statement excludes contributions during the campaign period of an election, the return for contributions includes all contributions made in that year.

The annual statements for 1990 were required to be filed by March 31, 1991. In accordance with our policy on filing statements and returns, two political parties requested and received extensions to the filing deadline. The deadline for The Progressive Conservative Party of Manitoba's annual return was extended to June 1, 1991. The statement was subsequently filed on June 25, 1991 after notification was sent to the leader of The Progressive Conservative Party of Manitoba as required under section 69 of the Act. The deadline for the Western Independence Party was extended to April 2, 1991, the date upon which the return was filed. All other registered political parties filed their annual statements by the March 31, 1991 deadline. The annual statements are summarized in Table 3 and the returns for contributions are summarized in Table 4.

**TABLE 3**

### Annual Political Party Statements (1990)[1]

| | Comm.[3] $ | C.O.R.[2] $ | Lib. $ | L.P.M $ | N.D.P. $ | P.C. $ | Prog. $ | W.I.P. $ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **INCOME AND EXPENSES** | | | | | | | | |
| Contributions | 10,735 | 6,660 | 252,588 | 903 | 561,399 | 726,424 | 2,000 | 935 |
| Transfers | Nil | Nil | Nil | Nil | 1,000 | 102,571 | Nil | Nil |
| Other Income | 6,707 | 549 | 698,782 | 75 | 521,122 | 598,914 | Nil | 41 |
| Total Income | 17,442 | 7,209 | 951,370 | 978 | 1,083,521 | 1,427,909 | 2,000 | 976 |
| Expenses | 53,548 | 6,547 | 948,273 | 164 | 752,917 | 1,727,476 | 1,959 | 1,563 |
| Surplus (Deficit) | (36,106) | 662 | 3,097 | 814 | 330,604 | (299,567) | 41 | (587) |
| **ASSETS AND LIABILITIES** | | | | | | | | |
| Assets | 2,021 | 6,676 | 463,591 | 1,012 | 447,933 | 402,618 | 809 | 345 |
| Liabilities | 2,724 | 1,895 | 610,794 | 1,579 | 1,098,199 | 679,441 | Nil | Nil |
| Net Worth (Deficit) | (703) | 4,781 | (147,203) | (567) | (650,266) | (276,823) | 809 | 345 |

1. In an election year, Total Contributions in Table 4, which includes election contributions will not equal the Contributors Total in Table 3 which excludes election contributions.

2. The Confederation of Regions Manitoba Party's name change was not effective until 1991.

3. The final reporting for the Communist Party because of deregistration. The reporting period is for the part-year ended December 8, 1990.

TABLE 4

## Contributions Received by Political Parties (1990)[1]

| | Comm.[3] $ | C.O.R.[2] $ | Lib. $ | L.P.M. $ | N.D.P. $ | P.C. $ | Prog. $ | W.I.P. $ | Total Contributions $ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **$250. OR MORE** | | | | | | | | | |
| Total value | 11,288 | 5,380 | 297,242 | 375 | 742,595 | 1,024,753 | 5,350 | 820 | 2,087,803 |
| No. of contributors | (19) | (5) | (276) | (1) | (875) | (927) | (7) | (2) | |
| **$25. TO $250.** | | | | | | | | | |
| Total value | 4,908 | 1,507 | 99,537 | 1,778 | 440,869 | 292,830 | 4,218 | 1,070 | 846,717 |
| No. of contributors | (44) | (18) | (890) | (22) | (4,676) | (2,940) | (39) | (12) | |
| **LESS THAN $25.** | | | | | | | | | |
| Total Value | 52 | 622 | 66,049 | 0 | 40,755 | 87,879 | 20 | 375 | 195,752 |
| No. of contributors | (4) | (40) | (6,581) | (0) | (3,106) | (8,935) | (2) | (25) | |
| **Total of all Contributions** | 16,248 | 7,509 | 462,828 | 2,153 | 1,224,219 | 1,405,462 | 9,588 | 2,265 | 3,130,272 |

1. In an election year, Total Contributions in Table 4, which includes election contributions will not equal the Contributors Total in Table 3 which excludes election contributions.

2. The Confederation of Regions Manitoba Party's name change was not effective until 1991.

3. The final reporting for the Communist Party because of deregistration. The reporting period is for the part-year ended December 8, 1990.

## D. Constituency Associations

The person responsible for the finances of a constituency association must file a return with the Chief Electoral Officer each year disclosing the name and address of all contributors whose aggregate contributions totalled $250 or more to the constituency association. The amount of additional contributions of less than $250 to constituency associations is not known because the Act does not presently require that the information be disclosed. Constituency associations may not issue receipts for income tax purposes.

There were six constituency associations reporting contributions of $250 or more for 1990 as listed in Table 5. A yearly comparison of total contributions of $250 or more to all constituency associations is also shown.

TABLE 5

## Contributions of $250 or more to Constituency Associations (1990)

| | Comm. | C.O.R.[1] | Lib. | L.P.M. | N.D.P. | P.C. | Prog. | W.I.P. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total Number of Constituency Associations | -- | 5 | 57 | -- | 57 | 57 | -- | -- |
| Number Reporting Contributions of $250 or more | -- | -- | 2 | -- | 1 | 3 | -- | -- |
| Total Contributions $250 or more | -- | -- | $3,000 | -- | $1,915 | $1,892 | -- | -- |

### Yearly Comparison

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Number of Constituency Associations | 154 | 163 | 161 | 181 | 187 | 172 |
| Number Reporting Contributions of $250 or more | 11 | 12 | 6 | 8 | 2 | 6 |
| Total Contributions of $250 or more | $34,446 | $27,635 | $9,152 | $23,633 | $2,472 | $6,808 |

1. The Confederation of Regions Manitoba Party changed its name to Reform Party of Manitoba effective March 25, 1991.

## E. Candidates' Campaign Deficits

Contributions of $250 or more made after the end of a campaign period towards a candidate's campaign deficit must be reported to the Chief Electoral Officer. There were 117 candidates reporting campaign deficits of $250 or more after the 1990 general election. In 1990 there were three contributions of $250 or more and in 1991 there was one such contribution.

Only contributions of $250 or more towards a candidate's deficit must be reported. As most deficits are cleared by means other than contributions of $250 or more, candidates with deficits were also asked to report the clearing of their deficits by other means. Of the 48 reporting that their deficits were eliminated, 45 reported that their deficits were eliminated by means other than contributions of $250 or more.

## F. Manitoba Tax Credit Program

In 1980 The Income Tax Act (Manitoba) implemented a tax credit system for political contributions. A percentage of contributions to registered political parties and registered candidates is eligible for a tax credit. The amount that can be deducted from tax payable is:

a) 75% of the amount contributed if the amount contributed does not exceed $100;

b) $75 plus 50% of the amount by which the amount contributed exceeds $100 if the amount contributed exceeds $100 but does not exceed $550; and

c) if the amount contributed exceeds $550, the lesser of

i) $300 plus 33 1/3% of the amount by which the amount contributed exceeds $550; or

ii) $500;

if the payment is supported by a proper income tax receipt.

The total value of tax credits for 1990, the most current year for which total information is available, is $1,113,159. Table 6 has comparative tax credit data since 1982 and Table 7 presents in graph form comparative total tax credits since 1982.

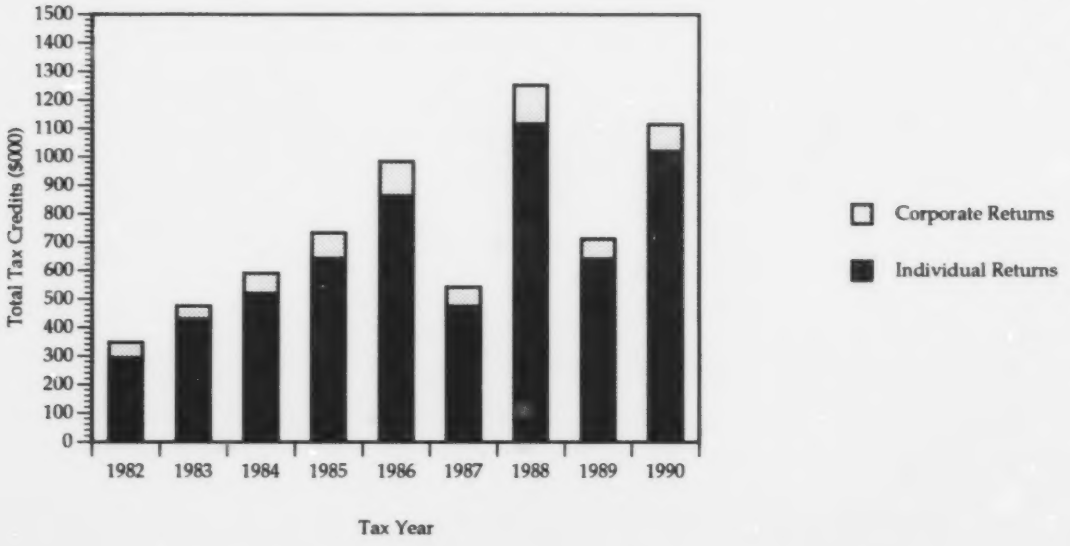
TABLE 6

**Manitoba Tax Credits for Political Contributions (1982-1990)***

| | 1982 $ | 1983 $ | 1984 $ | 1985 $ | 1986 $ | 1987 $ | 1988 $ | 1989 $ | 1990 $ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Credits Claimed on Individual Returns | 293,500 | 429,200 | 520,400 | 642,900 | 863,356 | 476,617 | 1,115,750 | 642,722 | 1,019,617 |
| Credits Claimed on Corporate Returns | 54,200 | 47,300 | 69,000 | 90,100 | 119,598 | 65,708 | 136,091 | 68,720 | 93,542 |
| Total Credits Claimed | 347,700 | 476,500 | 589,400 | 733,000 | 982,954 | 542,325 | 1,251,841 | 711,442 | 1,113,159 |

* Figures provided by Manitoba Department of Finance

**Table 7**
**Tax Credits for Political Contributions Since 1982***




*Figures provided by Manitoba Department of Finance

## G. Information and Assistance

The Act directs that the Chief Electoral Officer shall assist candidates and registered political parties, and their chief financial officers, in preparing statements and returns required under the Act and otherwise in complying with the Act. The Chief Electoral Officer may also prepare guidelines for candidates and registered political parties and their chief financial officers and auditors. At present, guidelines for chief financial officers of political parties and candidates have been published. The Office also responds on an ongoing basis to many enquires made in writing, by telephone and in person.

Another statutory responsibility of the Chief Electoral Officer concerns public information. The statements, returns, registers and records which are required to be kept must be available to the general public as are copies of *The Elections Finances Act*. This information is open to inspection by anyone during regular office hours at Elections Manitoba, 302-379 Broadway, Winnipeg, Manitoba.

The Act directs that statements and returns filed with the Chief Electoral Officer are available for public inspection immediately upon receipt. It should be noted that such statements and returns may not be complete or may contain errors since the review of the documents may not have been completed at the time of public inspection. Members of the public and in particular the media have frequently inspected documents and records. For those not able to attend the office, information has often been mailed upon request. Contact with Elections Manitoba may also be made through the use of a facsimile machine. The fax number is 945-6011.

For the past two years, 1990 and 1991, the Office of the Chief Electoral Officer has published a Campaign Finance Compendium for the annual Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) Conference. The compendium is a summary of campaign finances laws in Canadian jurisdictions and has provided an excellent means of keeping knowledgeable of practices elsewhere. Through consultation, the campaign finance legislation of other Canadian jurisdictions was reported and analyzed considering seventeen categories. Copies are available from Elections Manitoba.

## II INNOVATIONS AND FUTURE DIRECTIONS

It is hoped that much needed legislative amendments will be forthcoming. Legislative amendments will mean extensive changes to forms, guidelines and manuals and will also necessitate an increased emphasis on information and education for candidates, political parties and chief financial officers. Regardless of legislative amendments, administrative revisions will be undertaken. Developing Auditors' Guidelines and revising the chief financial officer' guidelines and the candidates' reporting forms are examples. Where appropriate, the views of the Advisory Committee will be sought.

A review will be done of the service and information components of Elections Manitoba for effectiveness and efficiency. It will be a priority to ensure that required information is disclosed in a timely manner and that necessary information continues to be provided for candidates, political parties and chief financial officers. It is expected for example, that a training seminar will be developed for candidates' chief financial officers as an additional means of providing information concerning their role and responsibilities.

An essential review of Elections Manitoba systems technology needs has started. Existing hardware and software is several years old and will need to be replaced in the near future due to physical deterioration and obsolescence. A review of all essential systems will be undertaken to identify the most efficient and effective means of delivering services. Key areas under consideration are public information, election accounts payments and preparation of voters' lists.

## III REVIEW OF *THE ELECTIONS FINANCES ACT*

### Overview

The process of reviewing *The Elections Finances Act* is on-going and extensive. Issues are continually identified by a variety of means and are researched in depth. Background summaries of the issues are circulated to members of the Advisory Committee in preparation for discussion of the issues with the committee. It should be noted that although the political party Advisory Committee is consulted, the recommendations in this report are those of the Chief Electoral Officer.

Many of the issues and recommendations which follow result from the release of the final report of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Royal Commission). Although the issues may have been discussed in previous Annual Reports, the recommendations of the Royal Commission have either provided a new perspective or an additional emphasis to what has been previously presented.

### 1. Registration Information from Political Parties

When a political party applies for registration under *The Elections Finances Act* it is requested to disclose a variety of information in its application. The Royal Commission has recommended disclosure requirements for federal registered political parties. Three of the items recommended to be disclosed federally that are not required under *The Elections Finances Act* are: the leader's name and address, an abbreviation of the party's registered name, and a listing of financial institutions with which the party does business.

The requirement to disclose the leader's name and address is very closely associated with the recommendation made in the 1990 Annual Report (see item 13 (v) on page 57) wherein it was recommended that the names of political party officers be disclosed. The Act designates that certain notices be sent to the leader of a political party or other representative officers.

An abbreviated name of a registered political party is necessary for purposes of the ballot. Under subsection 73(8) of *The Elections Act* a registered political party is permitted to have on the ballot its registered name or the registered abbreviation thereof. At present only the registered name is disclosed on the registration application. At every election each registered political party is requested to provide the name which it would like to have appear on the ballot. Requesting the information at the time of registration would be more efficient.

Requiring a list of financial institutions with which a registered political party does business would assist in strengthening an auditor's assurance when expressing an opinion on a party's financial statement.

**Recommendation**: Existing and newly registered political parties, in addition to other disclosure requirements including disclosing the names of its responsible officers, should be required to disclose the name and address of its leader, and a list of all financial institutions with which it conducts business. If registered political parties use an abbreviated name in addition to the registered name of the party, the Act should require that this be disclosed and should register the abbreviated name. Registered political parties should also be required to designate either the registered name or registered abbreviation which it wants to have appear on the ballot next to its endorsed candidates.

### 2. Methods of Filing Statements and Returns

In recent years new technology has permitted significant changes in the way in which information is compiled and transmitted. Fax machines and personal computers are examples of this new technology. There have been requests to file returns and statements by fax machine or on a computer produced return. There is authority in the Act to prescribe the contents of a form but it is unclear if this authority includes the method of filing the form. Considering advances in technology and the convenience of filing information, especially for those outside Winnipeg, it would be desirable to permit required information to be filed in a variety of ways.

**Recommendation**: The Chief Electoral Officer should have the additional authority to prescribe the method by which statements, returns and other information may be filed.

## 3. Election Expenses

In the 1990 Annual Report options for clarifying the definition of election expenses were recommended. (See item 2(i) on page 37)

The definition of election expenses has two components. First, the nature of the expense must be considered. What kind of expenditure is considered to be an election expense? One of the clarifying options recommended in the 1990 Annual Report was to consider either an "all-inclusive" or an "all-exclusive" definition of election expenses. The "all-inclusive" definition considers all spending in relation to an election as election expenses except those items specifically excluded by the Act. The all-exclusive approach considers as election expenses only spending on items which are specifically identified by the Act.

Second, the issue of consumption of the expenditure must be reviewed and clarified. Even though by the nature of the spending an item may fall into the category of an election expense, this expenditure must undergo a further test. Is the consumption of a good or service during an election necessary for the expenditure to be recognized as an election expense, or is it enough that the expenditure was undertaken for the purpose of an election? If it is the intent of the legislature to limit spending on only those goods which are actually used in a campaign then the consumption test should be applied. If it is the intent of the legislature to limit all spending for the purpose of elections then a purpose test should be applied to all expenditures whose nature fits the first part of the definition of election expenses. For example, should a television advertisement produced for the purpose of an election campaign be an election expense only once the advertisement is broadcast or should the advertisement be considered an election expense by its nature and because it forms a part of the inventory at the disposal of a political party during an election?

The Royal Commission has recommended an all-inclusive definition (all spending in relation to an election is an election expense) along with the requirement that goods or services must be consumed or used before an election expense is recognized. The Royal Commission has also recommended that certain items be specifically excluded from election expenses and that certain election expenses are deemed to have a nil value.

In contrast to the Royal Commission, the Province of Ontario does not require consumption in order to recognize election expenses. Ontario's all-inclusive definition recognizes as election expenses all expenditures in relation to an election including the value of any goods or services held in inventory for use in whole or in part during an election. As long as expenditures are for the purpose of an election they are election expenses whether or not there is consumption. The Ontario legislation also specifically excludes certain items as election expenses.

There is much to be favoured in terms of clarity by using an all-inclusive definition of election expenses. It virtually includes all spending with the exception of that which is specifically excluded. Section 45 of *The Elections Finances Act* includes both a list of inclusions and exclusions. As the list of inclusions cannot possibly be exhaustive, many items are open to interpretation because they do not appear on either list. It can be argued that spending in relation to an election would not occur unless there was an election and therefore an all-inclusive definition is appropriate.

Section 45 of the Act has been interpreted to require consumption before an election expense is recognized. If a broader intention is desirable, consideration should be given to the Ontario approach which includes all money spent regardless of whether goods or services are actually used during the election.

**Recommendation**: Further to the 1990 Annual Report it is strongly recommended that an all-inclusive definition of election expenses be used with limited and specific exclusions. It should also be clear whether consumption is necessary for election spending to be recognized as election expenses. An all-inclusive definition which does not require consumption (Ontario model) would provide the more comprehensive spending limits, disclosure and reimbursement of expenses related to elections. If the definition of election expenses is altered, thereby requiring that more election expenses be reported, such as would be the case if an "all-inclusive" definition were used or if consumption were not required, the appropriateness of the spending limits and possibly levels of reimbursement should be reviewed.

## 4. Candidates Reporting of Assets and Liabilities

Presently the reporting of assets and liabilities is required for registered political parties when their annual financial statements are filed but is not required for candidates. The statement of assets and liabilities provides a more complete financial picture, enhancing disclosure and making the review of returns more efficient. Auditors, when reviewing candidates returns, usually prepare a statement of assets and liabilities even though it is not reported. The task of providing this statement for candidates, therefore, should not be too onerous. The Royal Commission recommended that candidates report a statement of assets and liabilities with their financial returns on the basis that it would present a more complete financial picture.

**Recommendation**: A candidate's financial statement should include a statement of assets and liabilities.

## 5. Threshold to Qualify for Reimbursement

For registered political parties and candidates that qualify, a reimbursement is paid of 50% of actual election expenses. To qualify, section 72 of the Act requires that candidates receive at least 10% of the valid votes cast in their respective electoral divisions. For registered political parties to qualify, its endorsed candidates must receive 10% of the valid votes cast in all electoral divisions.

It may have been the intent of the 10% threshold to differentiate between "legitimate" candidates and "frivolous" candidates as measured by a significant level of electoral support. The 10% threshold however may be a barrier to some and may be unfair to those obtaining close to 10% of the votes cast. In the 1988 general election, as an example, a candidate received 9.9% of the valid votes cast and was only 25 votes short of qualifying for reimbursement. It may be argued that the legitimacy of a candidate is not determined by the percentage of the vote that a candidate receives but rather by whether or not they are able to get the required number of persons to sign their nomination papers.

A recent Superior court decision in the Province of Quebec may draw into question the constitutionality of a 10% threshold. The Quebec judgement declared that parts of the *Canada Elections Act*, requiring candidates to obtain 15% of the votes to be entitled to reimbursement of election expenses, were of no force and effect. The judge found that the legislation's lack of proportionality was a factor in his decision and stated that if the threshold were lowered, the lack of proportionality of the legislation would most likely be overcome. The judge also stated that the appropriate level should be left to the legislators and that frivolous and vexatious candidates should not be encouraged at public expense. In his August 7, 1992 decision Mr. Justice Gamery stated that:

> "No one seriously suggests that a candidate unable to attract the support of more than one or two percent of voters should expect to have his or her election expenses subsidized at public expense, but can the same be said of a candidate supported by as many as ten or twelve percent of the voters?"

It is interesting to note the Royal Commission's comments with respect to the threshold. The Commission has recommended that reimbursement be based on the number of votes received and on the amount spent. As an example, candidates receiving 1% of the votes should receive $1 for each vote received up to a maximum of 50% of election expenses.

**Recommendation**: The 10% threshold should be reviewed in light of the *Charter of Rights and Freedoms*.

## 6. Surplus of Independent Candidates

Section 75 of the Act requires a candidate endorsed by a registered political party to pay over any surplus accumulated during an election candidacy period to the endorsing political party. Independent candidates must pay any surplus so accumulated to the Minister of Finance. An endorsed candidate may have a financial advantage in that an endorsing political party may return the money to the candidate for a subsequent election but the independent candidate does not have access to the surplus funds.

The Royal Commission has recommended that the surplus of any independent candidate be held

in trust to be made available to the candidate in the event that he or she decides to run in the next election. If the independent candidate does not run in the next general election the funds are turned over to the Receiver General for Canada. The Royal Commission has also recommended provisions to allow surplus funds to be transferred to a registered constituency association of an independent candidate.

**Recommendation**: The surplus of an independent candidate should be held in trust and returned to the candidate if he or she runs in the next election. If the candidate does not run in the next general election the surplus should be turned over to the Minister of Finance.

## 7. Administrative Fines

Most of the penalties and enforcement provisions of the Act involve prosecution. A system of administrative fines or penalties may be more appropriate for some essentially administrative infractions. As an example, a daily penalty for each day a required return is not filed beyond the filing deadline could be instituted on an administrative fine schedule. Administrative fines may be more effective in some cases for ensuring compliance with the Act. The right to prosecute could still be maintained if administrative penalties were not effective.

The Royal Commission has recommended that administrative fines be part of the federal election law enforcement provisions.

**Recommendation**: Consideration should be given to amending section 98 of *The Elections Finances Act* to allow the Chief Electoral Officer to institute a system of administrative fines for administrative infractions.

## 8. Confidentiality in Conducting Investigations

It is necessary at times for the Chief Electoral Officer to conduct investigations either during or after an election. There may be instances where acknowledging that an investigation is being conducted could be unfairly detrimental to those being investigated. For example, a public acknowledgement of an investigation of a candidate during an election which is reported by the media may be all that is necessary to damage the candidate's reputation and chances of success even if it is later determined on investigation that there was no basis to the allegation.

There is no specific section of the Act providing for confidentiality of investigations. Policy of the Chief Electoral Officer maintains that all investigations are confidential until there is something public to report, such as the laying of charges. If an investigation is being conducted no comment or acknowledgement of this will be made. The Royal Commission has recommended that investigations should be kept confidential unless brought before a court, resolved by administrative means or requested to be made public by a person who is the subject of the investigation.

**Recommendation**: The Act should specify that an investigation should be confidential unless brought before a court or unless the investigation is resolved by administrative means.

## 9. Third Party Spending

The issue of third party spending has been outlined in detail in the 1990 Annual Report. Third party spending refers to the incurring of election expenses during an election period by groups and individuals other than registered political parties and candidates. There are two different viewpoints on the regulation of third party spending during an election. One view is that third party spending during an election should not be restricted on the basis of the constitution's guarantee of freedom of speech. Another view is that third party spending during an election should be restricted otherwise the goals of campaign finance legislation which significantly contribute to equity, fairness and equality of opportunity in the electoral process will be undermined.

A 1984 lower court decision in Alberta concerning the *Canada Elections Act* found a total ban on third party spending during an election to be unconstitutional. The Royal Commission, however, as a result of its hearings and research has proposed recommendations to restrict third party spending during an election which it considers to be a reasonable limit and therefore constitutional. The Royal Commission recommended that election expenses incurred independently from registered political parties and candidates not exceed $1,000; that there be no pooling of funds; and that the sponsor be

identified on all advertisements and promotional material for such independent expenditures. It was also recommended that the black out period for advertising apply to the election advertising of third parties but that there be no restrictions on third parties that communicate directly and exclusively with bona fide members. These recommendations recognize the primary role performed by political parties and candidates while at the same time accommodating independent expenditures.

Unlimited third party spending where it occurs is a threat to the effectiveness of campaign finance legislation.

> "Spending limits for candidates and parties, which have as their objective the promotion of the central value of fairness, cannot achieve this effect by themselves if others face no restrictions at all on their spending during the election period." (Royal Commission).

An example of the impact of such spending was evident in the 1988 federal general election concerning free trade advertising. *The Elections Finances Act* (Manitoba) contains provisions which restrict third party spending but the provisions have never been proclaimed because of the 1984 lower court decision in Alberta.

**Recommendation**: In light of the Canadian experience it may be prudent to consider reasonable limits to third party spending during an election. Any limits must be enforceable and should be accompanied by requirements to report and disclose financial information such as spending and contributions. It may also be prudent to consider a threshold level of spending for third parties such as is contained in *The Referendum Act* (Canada). Using a threshold level would mean that third party spending beyond a specified level for election expenses would be subject to reporting and disclosure requirements and spending limitations whereas third party spending below a specified level would not be subject to the same requirements.

## 10. Regulating Leadership and Nomination Meetings

The Royal Commission has recommended that campaign finance legislation be expanded to regulate leadership and candidate nomination meetings, considering that successfully gaining a nomination is an important access point to the political process. Provisions similar to those which regulate registered political parties and candidates have been recommended by the Royal Commission including tax credits, spending limitations, filing of audited statements, transferring of surplus, and the use of official agents. The province of Ontario in addition to other campaign finance legislation regulates political party leadership contests.

**Recommendation**: The Legislators may wish to consider campaign finance legislation applicable to leadership and nomination activities.

## 11. Disclosure of Constituency Association Transfers to Candidates

Subsection 44(4) of the Act requires a constituency association that transfers $250 or more to a candidate to report to the candidate the name and address and the amount of any contribution of $250 or more to the constituency association in the year by any contributor.

A candidate receiving a transfer of $250 or more from a constituency association is required by section 64 to disclose in a financial return the name and address and the amount of a contribution of $250 or more to the constituency association in the candidacy period by any contributor.

It is unclear why a constituency association must report to a candidate contributions made to the constituency association for the year when the candidate is only required to disclose contributions made to the constituency association during the candidacy period. In order to simplify compliance, the constituency association should be required to report to the candidate only that information which the candidate needs to disclose. The constituency association must disclose on its own all contributions of $250 or more made to the constituency association in any year and so it is not necessary to provide the same information to a candidate when transfers are made to the candidate.

**Recommendation:** Amend clause 44(4)(a) to require that when transfers of $250 or more are

made to a candidate, from a constituency association, the constituency association need only disclose to the candidate the name, address and amount of any contribution made to the constituency association during the candidacy period.

# RAPPORT ANNUEL
# DU
# DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS
# CONCERNANT LA
# LOI SUR LE FINANCEMENT
# DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

# 1991

ÉLECTIONS MANITOBA

ELECTIONS MANITOBA

*An independent office of the Legislative Assembly*
*Un bureau indépendant de l'Assemblée législative*

*Room 302*
*379 Broadway*
*Winnipeg, Manitoba*
*R3C 0T9*
*(204) 945-3225*
*Fax: (204) 945-6011*

14 décembre 1992

Monsieur Denis Rocan
Président de l'Assemblée législative
Palais législatif, bureau 244
Winnipeg (Manitoba)
R3C 0V8

Monsieur le président,

J'ai l'honneur de vous soumettre le rapport annuel concernant la *Loi sur le financement des campagnes électorales* pour la période du 1er janvier au 31 décembre 1991.

Ce rapport vous est soumis en application de l'article 99 de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* qui exige que le président fasse déposer immédiatement le rapport devant l'Assemblée ou, si elle ne siège pas, dans les 15 premiers jours de séance ultérieurs. Conformément au paragraphe 99(2), ce rapport contient des recommandations concernant les modifications à apporter à la *Loi sur le financement des campagnes électorales*.

C'est avec un profond respect, Monsieur le président, que je vous soumets ce document.

Le directeur général des élections,

RBalasko

Richard D. Balasko

## TABLE DES MATIÈRES


**Lettre de présentation** ..... 2

**Table des matières** ..... 3

**Organigramme** ..... 4

**Introduction** ..... 5

I. **Activités annuelles** ..... 7
**Vue d'ensemble** ..... 7
A. Inscription des partis politiques ..... 8
B. Comité consultatif ..... 9
C. États financiers annuels et rapports des contributions des partis politiques ..... 10
D. Associations de circonscription ..... 11
E. Campagnes électorales déficitaires ..... 12
F. Programme de crédits d'impôt du Manitoba ..... 12
G. Information et assistance ..... 13

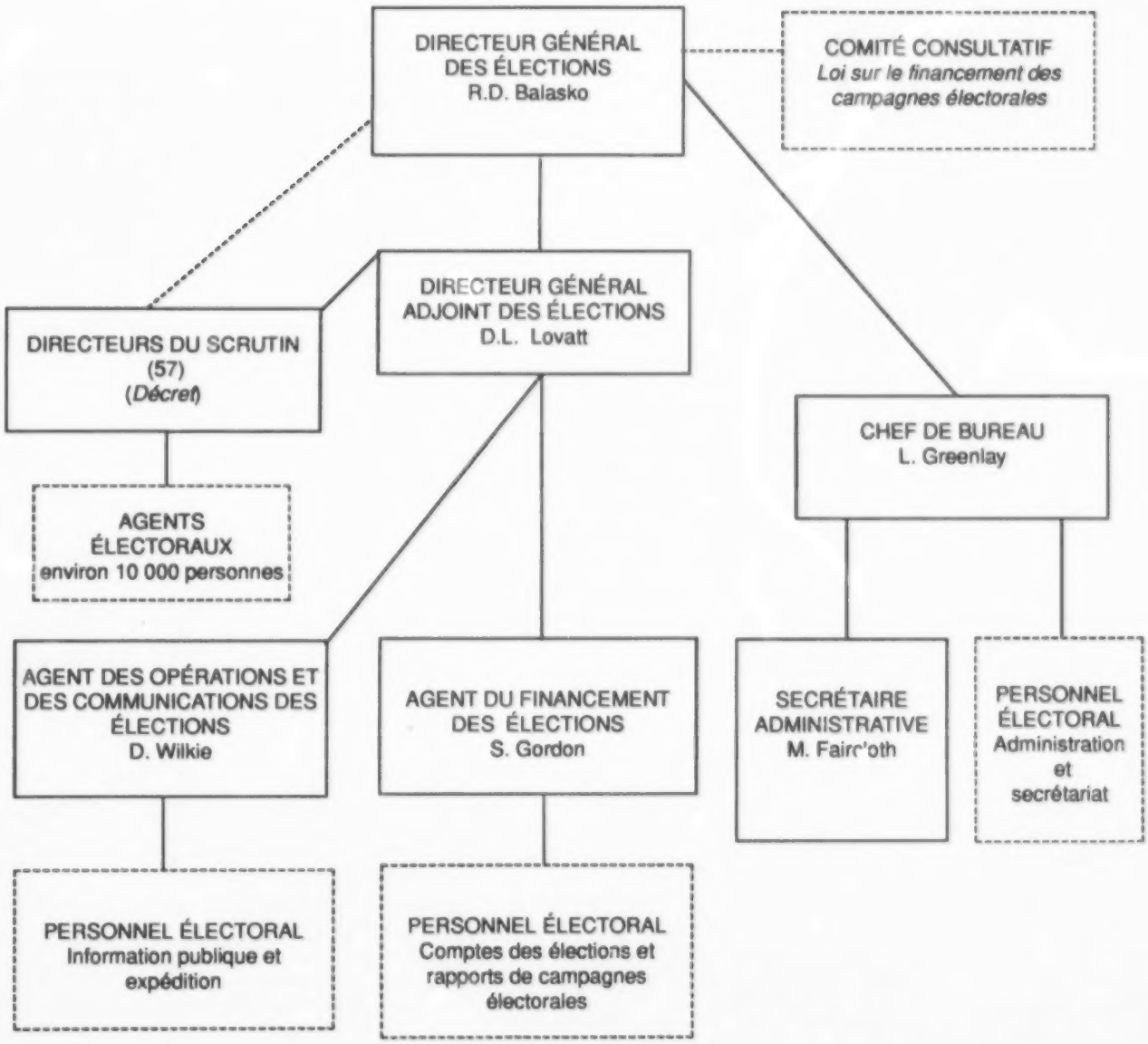
II. **Innovations et orientations futures** ..... 15

III. **Révision de la *Loi sur le financement des campagnes électorales*** ..... 16
**Vue d'ensemble** ..... 16
1. Renseignements fournis par les partis politiques pour leur inscription ..... 16
2. Méthodes de production des états financiers et des rapports ..... 16
3. Dépenses électorales ..... 17
4. Déclaration de l'actif et du passif des candidats ..... 18
5. Seuil d'admissibilité au remboursement ..... 18
6. Surplus des candidats indépendants ..... 19
7. Amendes administratives ..... 19
8. Confidentialité des enquêtes ..... 19
9. Dépenses par des tierces parties ..... 20
10. Réglementation des congrès à la direction et des assemblées de mise en candidature ..... 21
11. Déclaration des transferts des associations de circonscription aux candidats ..... 21


### LISTE DES TABLEAUX


Tableau 1 Partis politiques inscrits (1991) ..... 8
Tableau 2 Membres du comité consultatif (1991) ..... 9
Tableau 3 États financiers annuels des partis politiques (1990) ..... 10
Tableau 4 Contributions reçues par les partis politiques (1990) ..... 11
Tableau 5 Contributions d'au moins 250 $ versées aux associations de circonscription (1990) ..... 11
Tableau 6 Crédits d'impôt du Manitoba pour contributions politiques (1982-1990) ..... 12
Tableau 7 Crédits d'impôt pour contributions politiques versées depuis 1982 ..... 13

# ORGANIGRAMME
# BUREAU DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS
# (1991)



## INTRODUCTION

Le présent document constitue le septième rapport annuel du directeur général des élections concernant la *Loi sur le financement des campagnes électorales* (ci-après appelée la « Loi »). Non seulement nous y résumons les activités annuelles, mais nous y faisons certaines recommandations de modifications législatives et proposons l'orientation future à imprimer à l'administration de la Loi.

Le Bureau du directeur général des élections est un organisme indépendant relevant directement de l'Assemblée législative. Il a pour mandat de veiller à l'administration de la *Loi électorale* et de la *Loi sur le financement des campagnes électorales*. Il est chargé notamment de voir à ce que les élections se déroulent d'une façon impartiale et juste, en conformité avec les lois applicables, et de veiller à ce que les électeurs, les candidats et les partis politiques connaissent leurs droits et leurs responsabilités. Il voit également à ce que les partis politiques, les associations de circonscription et les candidats produisent les rapports annuels prescrits par la Loi. Le seul rapport annuel que le directeur général des élections est tenu de présenter à l'Assemblée législative est celui concernant la *Loi sur le financement des campagnes électorales*. Les autres rapports prévus par la *Loi électorale* sont exigibles uniquement après une élection et constituent un compte rendu du déroulement et des résultats de l'élection. Ils peuvent aussi comporter des recommandations de modifications législatives.

Le Bureau du directeur général des élections doit être prêt en tout temps à tenir des élections générales et partielles. Par conséquent, il passe beaucoup de temps entre chaque campagne électorale à mettre à jour les méthodes, les formules, les guides, les directives et les autres documents. Le succès du déroulement d'une élection est directement lié aux nombreux préparatifs qui ont été faits d'avance et que le manque de temps et de ressources ne permettrait pas de faire en période électorale.

La clarification de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* demeure d'une très grande importance. Il est indispensable que la Loi soit claire si nous voulons qu'elle soit administrée d'une façon efficace, surtout sur les plans de l'observation et de l'application. Il est prioritaire pour le directeur général des élections de fournir des renseignements et de prêter son concours notamment aux candidats, aux partis politiques et aux agents financiers de sorte qu'ils puissent se conformer aux lois. Si la Loi était plus claire, il serait plus facile d'en assurer l'application. Nous recommandons donc fortement à l'Assemblée législative de la modifier.

Les recommandations que contient le présent rapport annuel découlent en partie de l'étude approfondie des recommandations que la Commission royale d'enquête sur la réforme électorale et sur le financement des partis a formulées dans son rapport de 1992. Cette étude a porté sur les questions soulevées. Des discussions ont également eu lieu avec les membres du comité consultatif des partis politiques. Nous avons tenu compte des recommandations de la Commission royale en raison des effets qu'elles peuvent avoir sur les lois concernant le financement des campagnes électorales et de la nécessité de modifier la *Loi sur le financement des campagnes électorales*, bien que ces recommandations ne se reflètent pas dans la période visée par le présent rapport. Nous attirons aussi l'attention du lecteur sur les modifications législatives recommandées dans le rapport annuel de 1990.

Dans le rapport qu'il a déposé pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1991, le vérificateur provincial recommande au Comité permanent des privilèges et élections de revoir les recommandations formulées dans le rapport annuel de 1988 concernant la *Loi sur le financement des campagnes électorales* et d'examiner en temps opportun les rapports annuels courants. Il recommande aussi au Comité de fournir le soutien approprié ou l'orientation nécessaire à la prise des mesures voulues pour la mise en oeuvre des recommandations que le directeur général des élections formule dans ses rapports concernant la *Loi sur le financement des campagnes électorales*.

Le directeur général des élections remercie tous les candidats, les partis politiques, les associations de circonscription, les agents financiers, les vérificateurs, les membres du comité consultatif ainsi que tous les bénévoles dont la collaboration est essentielle à l'application de la Loi. Il remercie aussi les membres de son personnel pour la détermination et le professionnalisme dont ils ont fait preuve dans l'exercice de leurs fonctions.

## I ACTIVITÉS ANNUELLES

### Vue d'ensemble

Le Bureau du directeur général des élections a des responsabilités permanentes aux termes de la *Loi sur le financement des campagnes électorales*. Il doit également s'acquitter de tâches précises découlant directement d'une élection.

Après les élections générales de 1990, les activités de 1991 ont porté en grande partie sur les états financiers des candidats et des partis politiques. En tout, 199 candidats et huit partis politiques étaient tenus de produire des états financiers, dont la vérification a eu lieu en 1991. Les états financiers doivent être déposés dans les délais impartis par les lois, photocopiés à des fins d'inspection par le grand public et vérifiés à fond pour en assurer la conformité avec la Loi. Chaque état financier peut comporter jusqu'à quarante postes dont il faut vérifier la conformité. Il est souvent nécessaire de demander des éclaircissements sur les renseignements qu'ils renferment. Une fois la vérification terminée, il faut, dans bien des cas, procéder à un remboursement des dépenses électorales. La vérification des états financiers des candidats aux élections générales de 1990 a été beaucoup plus poussée que d'habitude. Les révisions apportées à la méthode de vérification des rapports se sont traduites par une plus grande conformité, exactitude et rapidité.

Les partis politiques, les associations de circonscription et les candidats dont la campagne électorale a été déficitaire sont tenus de déposer un rapport annuel. Notre bureau demeure en contact permanent avec les personnes responsables afin de s'assurer que les rapports sont produits dans les délais impartis.

Le Confederation of Regions Manitoba Party a changé de nom en 1991. Il a pris le nom de Reform Party of Manitoba. À cause de ce changement de nom, le Reform Party of Canada a intenté des poursuites judiciaires contre le Reform Party of Manitoba. Le Bureau du directeur général des élections a aussi été nommé comme intimé dans cette affaire, qui a nécessité d'intenses préparations en vue de l'audience de la Cour du Banc de la Reine, puis de celle de la Cour d'appel. Il a fallu notamment tenir de nombreuses réunions, procéder à une enquête poussée et rédiger un rapport détaillé des événements qui ont entouré le changement de nom.

En 1991, le Bureau du directeur général des élections a publié un compendium des lois canadiennes sur le financement des campagnes électorales pour le congrès du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL). Ce compendium, qui regroupe les lois canadiennes sur le financement des campagnes électorales en dix-sept catégories pour les analyser et les résumer, constitue un excellent moyen pour se tenir au courant des plus récentes pratiques au Canada.

Le vérificateur provincial a déposé son rapport du 31 mars 1991 qui contenait des détails au sujet d'une vérification de conformité portant sur l'administration de la *Loi sur le financement des campagnes électorales*. Le vérificateur provincial a conclu que le Bureau du directeur général des élections s'acquittait bien de ses fonctions qui consistent à veiller à l'application de la Loi. Il a toutefois relevé un domaine, celui des rapports de circonscription, où il y aurait lieu d'apporter des améliorations. Nous avons d'ailleurs soulevé cette question dans le rapport annuel de 1990, à la rubrique des modifications législatives.

La rédaction du rapport annuel exige passablement de temps depuis quelques années. La rédaction du rapport de 1990, qui a eu lieu en 1991, a exigé quatre mois de travail. Chaque question a dû faire l'objet de recherches et de discussions avec les membres du comité consultatif avant que le rapport ne puisse être rédigé. Afin de faciliter la tâche de révision des législateurs, nous avions regroupé dans ce rapport, qui contenait plus de 35 recommandations de modifications législatives, les questions soulevées à la suite des élections générales de 1988 ainsi que les nouvelles questions découlant des élections générales de 1990.

## A. Inscription des partis politiques

Les partis politiques inscrits peuvent délivrer des reçus officiels aux fins de l'impôt pour les contributions qu'ils reçoivent et faire imprimer leur nom sur les bulletins de vote, sous le nom des candidats qui les représentent.

Pour s'inscrire, les partis politiques doivent produire un état financier ainsi qu'une pétition portant la signature d'au moins 2 500 personnes qui étaient habilitées à voter aux dernières élections générales. Pendant des élections générales, les partis politiques peuvent s'inscrire en déposant un état financier, à la condition d'appuyer au moins cinq candidats.

Le Confederation of Regions Manitoba Party a demandé que son nom soit changé en celui de Reform Party of Manitoba. Le changement de nom a pris effet le 25 mars 1991, en application de l'article 18 de la Loi. Le Reform Party of Canada, parti inscrit sous le régime de la *Loi électorale du Canada*, a interjeté appel de la décision du directeur général des élections à la Cour du Banc de la Reine. Le requérant a demandé que la décision soit annulée ou invalidée. Il a également demandé une ordonnance impérative exigeant que le Reform Party of Manitoba change de nom ainsi qu'une injonction lui interdisant d'utiliser un nom renfermant les mots « Reform Party ». La demande a été rejetée et le Reform Party of Canada a interjeté appel à la Cour d'appel du Manitoba. La Cour d'appel a statué que le directeur général des élections n'avait aucun pouvoir en la matière et qu'il était tenu aux termes de la Loi de changer le nom du parti.

Au début de l'année, sept partis politiques étaient inscrits au Manitoba. Aucune autre inscription n'a eu lieu au cours de l'année. Le Bureau a reçu une demande concernant la réservation d'un nom enregistré aux termes du paragraphe 13(1) de la Loi. Le nom demandé n'était plus enregistré du fait que le parti inscrit qui l'utilisait a changé de nom pour prendre celui de Reform Party of Manitoba. Par conséquent, la demande de réservation du nom a été retirée.

En 1991, trois partis politiques inscrits ont nommé de nouveaux agents financiers. Il s'agit d'Annalea Mitchell pour le Nouveau parti démocratique, de David Armishaw pour le Reform Party of Manitoba et de Barbara McFarlane pour le Parti progressiste-conservateur du Manitoba. Les noms des partis politiques inscrits et de leur agent financier sont indiqués au tableau 1 dans lequel figure aussi une comparaison annuelle des partis inscrits de 1981 à 1991.

**TABLEAU 1**

### Partis politiques inscrits (1991)

| Parti politique | Date d'inscription | Numéro d'inscription | Agent financier | Date de nomination |
|---|---|---|---|---|
| Nouveau parti démocratique du Manitoba (N.P.D.) | 17 novembre 1980 | P-8001 | Annalea Mitchell | 21 juillet 1991 |
| Parti libéral du Manitoba (Lib.) | 12 décembre 1980 | P-8003 | Ernie Gilroy | 1er janvier 1986 |
| Parti libertarien du Manitoba (P.L.M.) | 9 mars 1988 | P-8808 | Ron Gowenlock | 4 avril 1988 |
| Parti progressiste-conservateur du Manitoba (P.C.) | 25 novembre 1980 | P-8002 | Barbara McFarlane | 24 octobre 1991 |
| Parti progressiste du Manitoba (Progr.) | 24 avril 1981 | P-8104 | Murdoch MacKay | 22 décembre 1983 |
| Reform Party of Manitoba* (R.P.M.) | 6 septembre 1985 | P-8507 | David Armishaw | 2 novembre 1991 |
| Western Independence Party of Manitoba (W.I.P.) | 3 mars 1988 | P-8406 | Fred Cameron | 18 mars 1988 |

*Le Confederation of Regions Manitoba Party (C.O.R.) est devenu le Reform Party of Manitoba à compter du 25 mars 1991.

| Comparaison par année | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de partis politiques inscrits | 3 | 5 | 5 | 6 | 7 | 7 | 7 | 8 | 8 | 7 | 7 |

## B. Comité consultatif

Le comité consultatif créé en application du paragraphe 4(1) de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* se compose d'un représentant nommé par chacun des partis politiques inscrits. La coutume veut que les agents financiers assistent aussi aux réunions du comité, ce qui s'est révélé très bénéfique.

Le directeur général des élections peut convoquer les membres du comité afin d'obtenir leur avis sur l'application de la Loi. Les conseils du comité s'avèrent très précieux, quoique le directeur général des élections ne soit pas obligé de tenir compte de ses décisions ou de ses recommandations.

La préparation de chaque réunion du comité consultatif exige passablement de temps. En 1991, des documents de travail ont été rédigés et distribués aux membres du comité consultatif qui se sont rencontrés pour discuter des points suivants :

1. Définitions de « déficit », de « transfert », de « candidat » et de « dépenses électorales »;
2. Rapports que doivent produire les associations de circonscription au moment du redécoupage de la carte électorale;
3. Déclaration éventuelle du bilan financier et des dépenses non électorales;
4. Indication du nom des agents responsables des partis politiques inscrits;
5. Contributions des candidats à leur propre campagne électorale;
6. Établissement des plafonds de dépenses au moyen de l'indice des prix à la consommation;
7. Utilisation des sommes d'argent recueillies à titre de contributions politiques ouvrant droit à un crédit d'impôt ou des remboursements.

Vous trouverez la liste des membres du comité consultatif au tableau 2. Les observations et les recommandations du directeur général des élections au sujet notamment de ces points se trouvent à la partie III du présent rapport.

**TABLEAU 2**

### Membres du comité consultatif (1991)

| Parti politique | Nom du membre | Date de la nomination |
|---|---|---|
| Nouveau parti démocratique du Manitoba (N.P.D.) | Randy Mavins | 3 décembre 1986 |
| Parti libéral du Manitoba (Lib.) | Matthew Jones | 26 juin 1985 |
| Parti libertarien du Manitoba (P.L.M.) | Aucun membre désigné | ---------- |
| Parti progressiste-conservateur du Manitoba (P.C.) | Robert Gabor | 7 mai 1985 |
| Pari progressiste du Manitoba (Progr.) | Ben Hanuschak | 1er janvier 1985 |
| Reform Party of Manitoba* (R.P.M.) | Aucun membre désigné** | ---------- |
| Western Independence Party of Manitoba (W.I.P.) | Fred Cameron | 1er janvier 1985 |

*Le Confederation of Regions Manitoba Party (C.O.R.) est devenu le Reform Party of Manitoba à compter du 25 mars 1991.

**Le membre du comité consultatif représentant le Reform Party of Manitoba a démissionné. Bien qu'un représentant du parti a assisté à la réunion de 1991, personne n'a éré désigné officiellement comme membre du comité.

## C. États financiers annuels et rapports des contributions des partis politiques

L'agent financier de chaque parti politique inscrit doit déposer chaque année auprès du directeur général des élections un état financier vérifié indiquant les recettes, les dépenses, l'actif et le passif de son parti. Cet état financier exclut les recettes, les transferts et les dépenses électorales pour la période de la campagne électorale. En même temps que le rapport annuel, il doit déposer une liste détaillée faisant état des noms et des adresses des personnes qui ont versé des contributions ainsi que le montant de toutes les contributions d'au moins 250 $ versées au parti politique par des personnes ou des organisations au cours de l'année. Alors que les états financiers annuels ne font pas état des contributions reçues pendant la période de la campagne électorale, les rapports des contributions comprennent pour leur part toutes les contributions versées au cours de l'année en question.

Les états financiers annuels de 1990 devaient être produits au plus tard le 31 mars 1991. Selon notre politique en matière de production des états financiers et des rapports, deux partis politiques ont demandé et reçu l'autorisation de déposer leur rapport et leurs états financiers après le délai imparti. La date limite pour le dépôt du rapport annuel du Parti progressiste-conservateur du Manitoba a été repoussée au 1er juin 1991. Les états financiers ont été produits le 25 juin 1991, après l'expédition de l'avis prévu à l'article 69 de la Loi au chef du Parti progressiste-conservateur du Manitoba. La date limite pour le dépôt du rapport annuel du Western Independence Party a été repoussée au 2 avril 1991, date à laquelle le rapport a été déposé. Tous les autres partis politiques inscrits ont respecté la date limite du 31 mars 1991 pour la production de leurs états financiers annuels. Les états financiers sont résumés au tableau 3 et les rapports des contributions sont résumés au tableau 4.

**TABLEAU 3**

### États financiers annuels des partis politiques (1990)[1]

| | Comm.[3] $ | C.O.R.[2] $ | Lib. $ | N.P.D. $ | P.C. $ | P.L.M. $ | Progr. $ | W.I.P. $ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **REVENU ET DÉPENSES** | | | | | | | | |
| Contributions | 10 735 | 6 660 | 252 588 | 561 399 | 726 424 | 903 | 2 000 | 935 |
| Transferts | --- | --- | --- | 1 000 | 102 571 | --- | --- | --- |
| Autre revenu | 6 707 | 549 | 698 782 | 521 122 | 598 914 | 75 | --- | 41 |
| Total du revenu | 17 442 | 7 209 | 951 370 | 1 083 521 | 1 427 909 | 978 | 2 000 | 976 |
| Dépenses | 53 548 | 6 547 | 948 273 | 752 917 | 1 727 476 | 164 | 1 959 | 1 563 |
| Surplus (Déficit) | (36 106) | 662 | 3 097 | 330 604 | (299 567) | 814 | 41 | (587) |
| **ACTIF ET PASSIF** | | | | | | | | |
| Actif | 2 021 | 6 676 | 463 591 | 447 933 | 402 618 | 1 012 | 809 | 345 |
| Passif | 2 724 | 1 895 | 610 794 | 1 098 199 | 679 441 | 1 579 | --- | --- |
| Avoir net (Déficit) | (703) | 4 781 | (147 203) | (650 266) | (276 823) | (567) | 809 | 345 |

1. Au cours d'une année d'élection, le total des contributions indiqué au tableau 4, qui comprend les contributions électorales, ne correspond pas au total des contributions indiqué au tableau 3, qui ne comprend pas les contributions électorales.

2. Le changement de nom du Confederation of Regions Manitoba Party n'a pas pris effet avant 1991.

3. Dernier rapport du Parti communiste en raison de l'annulation de son inscription. La période visée par le rapport s'applique à une partie de l'exercice qui s'est terminé le 8 décembre 1990.

**TABLEAU 4**

## Contributions reçues par les partis politiques (1990)[1]

| | Comm.[3] | C.O.R.[2] | Lib. | N.P.D. | P.C. | P.L.M. | Progr. | W.I.P. | Total des Contributions |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | $ | $ | $ | $ | $ | $ | $ | $ | $ |
| **250 $ OU PLUS** | | | | | | | | | |
| Valeur totale | 11 288 | 5 380 | 297 242 | 742 595 | 1 024 753 | 375 | 5 350 | 820 | 2 087 803 |
| Nombre de donateurs | (19) | (5) | (276) | (875) | (927) | (1) | (7) | (2) | |
| **25 $ À 250 $** | | | | | | | | | |
| Valeur totale | 4 908 | 1 507 | 99 537 | 440 869 | 292 830 | 1 778 | 4 218 | 1 070 | 846 717 |
| Nombre de donateurs | (44) | (18) | (890) | (4 676) | (2 940) | (22) | (39) | (12) | |
| **MOINS DE 25 $** | | | | | | | | | |
| Valeur totale | 52 | 622 | 66 049 | 40 755 | 87 879 | 0 | 20 | 375 | 195 752 |
| Nombre de donateurs | (4) | (40) | (6 581) | (3 106) | (8 935) | (0) | (2) | (25) | |
| **Total de toutes les contributions** | 16 248 | 7 509 | 462 828 | 1 224 219 | 1 405 462 | 2 153 | 9 588 | 2 265 | 3 130 272 |

1. Au cours d'une année d'élection, le total des contributions indiqué au tableau 4, qui comprend les contributions électorales, ne correspond pas au total des contributions indiqué au tableau 3, qui ne comprend pas les contributions électorales.

2. Le changement de nom du Confederation of Regions Manitoba Party n'a pas pris effet avant 1991.

3. Dernier rapport du Parti communiste en raison de l'annulation de son inscription. La période visée par le rapport s'applique à une partie de l'exercice qui s'est terminé le 8 décembre 1990.

## D. Associations de circonscription

La personne chargée des finances d'une association de circonscription doit déposer, tous les ans, un rapport auprès du directeur général des élections indiquant les noms et les adresses de toutes les personnes qui ont versé au moins 250 $ à l'association. Étant donné que la Loi n'exige pas, à l'heure actuelle, que soit divulguée la valeur des contributions inférieures à 250 $ remises aux associations de circonscription, nous ignorons le montant de ces versements. Les associations de circonscription ne sont pas autorisées à délivrer de reçus aux fins de l'impôt.

En 1990, six associations de circonscription ont obtenu des contributions d'au moins 250 $, tel qu'il est indiqué au tableau 5. Vous trouverez également dans ce tableau une comparaison annuelle du total des contributions d'au moins 250 $ versées à toutes les associations de circonscription.

**TABLEAU 5**

## Contributions d'au moins 250 $ versées aux associations de circonscription (1990)

| | Comm. | C.O.R[1] | Lib. | N.P.D. | P.C. | P.L.M. | Progr. | W.I.P. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total des associations de circonscription | -- | 5 | 57 | 57 | 57 | -- | -- | -- |
| Nombre déclarant des contributions d'au moins 250 $ | -- | -- | 2 | 1 | 3 | -- | -- | -- |
| Total des contributions d'au moins 250 $ | -- | -- | 3 000 $ | 1 915 $ | 1 892 $ | -- | -- | -- |

### Comparaison par année

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre d'associations de circonscription | 154 | 163 | 161 | 181 | 187 | 172 |
| Nombre déclarant des contributions d'au moins 250 $ | 11 | 12 | 6 | 8 | 2 | 6 |
| Total des contributions d'au moins 250 $ | 34 446 $ | 27 635 $ | 9 152 $ | 23 633 $ | 2 472 $ | 6 808 $ |

1. Le Confederation of Regions Manitoba Party est devenu le Reform Party of Manitoba à compter du 25 mars 1991.

## E. Campagnes électorales déficitaires

Après les élections générales de 1990, 117 candidats ont déclaré que leur campagne électorale avait été déficitaire. Ces candidats doivent déclarer au directeur général des élections les contributions d'au moins 250 $ qu'ils reçoivent pour réduire leur déficit après la campagne électorale. Trois contributions d'au moins 250 $ ont été versées en 1990 et une en 1991.

Seules les contributions d'au moins 250 $ versées pour réduire le déficit d'un candidat doivent être déclarées. Comme la plupart des déficits sont comblés par des moyens autres que des contributions d'au moins 250 $, nous avons demandé aux candidats dont la campagne électorale avait été déficitaire de déclarer comment leur déficit avait été comblé. Parmi les 48 candidats qui ont déclaré avoir éliminé leur déficit, 45 ont indiqué que leur déficit avait été éliminé par d'autres moyens que des contributions d'au moins 250 $.

## F. Programme de crédits d'impôt du Manitoba

En 1980, la Loi (manitobaine) de l'impôt sur le revenu prévoyait la mise sur pied d'un système de crédits d'impôt pour les contributions politiques. Un pourcentage des contributions versées aux partis politiques et aux candidats peut être déduit de l'impôt à payer, à la condition qu'un reçu officiel aux fins de l'impôt ait été établi. Ce pourcentage se calcule comme suit :

a) 75 % du montant versé, si celui-ci ne dépasse pas 100 $;

b) 75 $, plus 50 % de la différence entre 100 $ et le montant versé, si celui-ci dépasse 100 $ sans excéder 550 $;

c) si le montant versé dépasse 550 $, celui des montants suivants qui est le moins élevé :

   i) 300 $, plus 33 1/3 % de la différence entre 550 $ et le montant versé, si celui-ci dépasse 550 $,

   ii) 500 $.

La valeur totale des crédits d'impôt pour 1990, l'année la plus récente pour laquelle nous avons toutes les données, s'élevait à 1 113 159 $. Vous trouverez au tableau 6 une comparaison des crédits d'impôt accordés depuis 1982 et au tableau 7 une comparaison graphique des crédits d'impôt accordés depuis 1982.

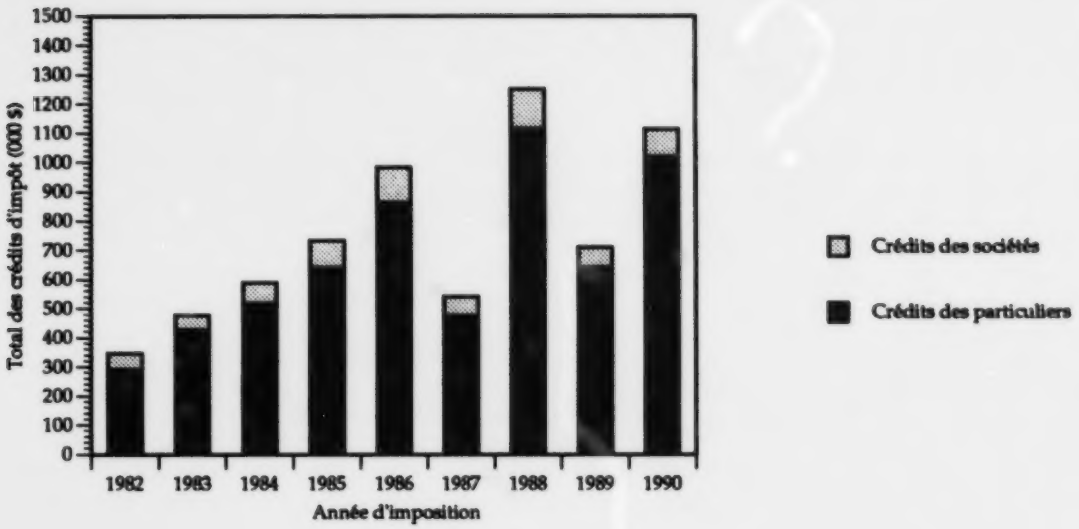
**TABLEAU 6**

**Crédits d'impôt du Manitoba pour contributions politiques (1982-1990)***

| | 1982 $ | 1983 $ | 1984 $ | 1985 $ | 1986 $ | 1987 $ | 1988 $ | 1989 $ | 1990 $ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Crédits d'impôt réclamés par les particuliers | 293 500 | 429 200 | 520 400 | 642 900 | 863 356 | 476 617 | 1 115 750 | 642 722 | 1 019 617 |
| Crédits d'impôt réclamés par les sociétés | 54 200 | 47 300 | 69 000 | 90 100 | 119 598 | 65 708 | 136 091 | 68 720 | 93 542 |
| Total des crédits d'impôt réclamés | 347 700 | 476 500 | 589 400 | 733 000 | 982 954 | 542 325 | 1 251 841 | 711 442 | 1 113 159 |

*Chiffres fournais par le ministère des Finances du Manitoba.

**Tableau 7**
**Crédits d'impôt pour contributions politiques versées depuis 1982***




*Chiffres fournis par le ministère des Finances du Manitoba

## G. Information et assistance

La Loi enjoint au directeur général des élections d'aider les candidats et les partis politiques inscrits, ainsi que leur agent financier, à préparer les états financiers et les rapports qu'elle prévoit et à se conformer à son libellé. Le directeur général des élections peut également formuler des directives pour les candidats et les partis politiques inscrits, ainsi que pour leurs agents financiers et leurs vérificateurs. À l'heure actuelle, des directives ont été publiées à l'intention des agents financiers des candidats et des partis politiques. Le Bureau du directeur général des élections répond aussi aux nombreuses demandes de renseignements qui lui sont faites par écrit, par téléphone ou en personne.

La diffusion de renseignements au public fait également partie des responsabilités du directeur général des élections. Le grand public doit avoir accès aux états financiers, aux rapports, aux registres et aux livres dont la tenue est obligatoire, ainsi qu'à des exemplaires de la *Loi sur le financement des campagnes électorales*. Toute personne peut consulter ces documents durant les heures normales d'affaires aux bureaux d'Élections Manitoba, au 379 de l'avenue Broadway, bureau 302, Winnipeg (Manitoba).

La Loi exige en outre que les états et les comptes rendus déposés auprès du directeur général des élections soient accessibles au grand public dès leur réception. Comme il est possible que ces documents n'aient pas encore fait l'objet d'une révision, ils peuvent contenir des erreurs ou des omissions. De nombreuses personnes, dont les représentants des médias, ont consulté ces documents et registres. Élections Manitoba a également fourni par la poste des renseignements aux gens qui en ont fait la demande et qui étaient dans l'impossibilité de passer les prendre. Il est possible également de joindre Élections Manitoba par télécopieur, au 945-6011.

Au cours des deux dernières années, soit 1990 et 1991, le Bureau du directeur général des élections a publié un compendium des lois canadiennes sur le financement des campagnes électorales pour le congrès du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL). Ce compendium, qui résume et analyse les

lois canadiennes sur le financement des campagnes électorales, s'est révélé un excellent moyen de se tenir au courant des plus récentes pratiques au Canada. Le compendium regroupe en dix-sept catégories les lois des provinces et des territoires canadiens sur le financement des campagnes électorales. Il est possible de s'en procurer des exemplaires auprès d'Élections Manitoba.

## II INNOVATIONS ET ORIENTATIONS FUTURES

Il est à espérer que les modifications législatives tant attendues seront bientôt entreprises. Ces modifications législatives supposeront des changements importants aux formules, aux lignes directrices et aux guides et feront en sorte qu'il faudra mettre davantage l'accent sur les renseignements et les informations à fournir aux candidats, aux partis politiques et aux agents financiers. Peu importe les modifications qui seront apportées à la Loi, nous entreprendrons des révisions administratives. Par exemple, nous allons élaborer un guide à l'intention des vérificateurs et revoir le guide des agents financiers et les formules servant aux rapports des candidats. Au besoin, nous solliciterons l'avis du conseil consultatif.

Nous examinerons les éléments services et information d'Élections Manitoba afin de les rendre plus efficaces. Nous nous fixerons comme priorité de veiller à ce que les renseignements nécessaires soient divulgués à temps et que l'information nécessaire continue à être fournie aux candidats, aux partis politiques et aux agents financiers. Nous nous proposons notamment d'organiser une séance de formation à l'intention des agents financiers des candidats comme moyen supplémentaire de les renseigner sur leur rôle et leurs responsabilités.

L'analyse essentielle des besoins d'Élections Manitoba en matière de systèmes informatiques et de technologie est déjà commencée. Le matériel et le logiciel actuels sont déjà vieux de plusieurs années et devront être remplacés bientôt en raison de leur détérioration et de leur vétusté. Un examen de tous les systèmes essentiels sera entrepris dans le but de déterminer le moyen le plus efficace et le plus approprié d'assurer la prestation des services. Les domaines principaux actuellement à l'étude sont ceux de l'information publique, du paiement des comptes d'élections et de la préparation des listes électorales.

## III RÉVISION DE LA *LOI SUR LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES*

### Vue d'ensemble

La révision de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* est un travail de longue haleine et d'envergure. Les problèmes qui sont continuellement décelés par des moyens divers font l'objet d'une étude en profondeur. Des descriptions sommaires des problèmes sont distribuées aux membres du comité consultatif en préparation des discussions. Il est à noter que les recommandations formulées dans le présent rapport sont celles du directeur général des élections, même si le comité consultatif des partis politiques a été consulté.

Beaucoup des problèmes et des recommandations énoncés ci-après sont tirés du rapport final de la Commission royale d'enquête sur la réforme électorale et sur le financement des partis (ci-après appelée la « Commission royale »). Même si nous avons traité de ces sujets dans des rapports annuels précédents, les recommandations de la Commission royale ajoutent soit un éclairage nouveau, soit plus de poids à ce qui a déjà été présenté.

### 1. Renseignements fournis par les partis politiques pour leur inscription

Les partis politiques qui demandent à se faire inscrire en application de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* ont à fournir un certain nombre de renseignements dans leur demande d'inscription. La Commission royale a recommandé que les partis politiques inscrits au niveau fédéral soient obligés de divulguer certains renseignements. Elle a recommandé notamment que les partis fédéraux soient tenus de divulguer les trois renseignements suivants que la *Loi sur le financement des campagnes électorales* n'exige pas. Il s'agit du nom et de l'adresse du chef du parti, de l'abréviation du nom officiel du parti et de la liste des établissements financiers avec lesquels le parti fait affaire.

L'obligation de déclarer le nom et l'adresse du chef du parti s'apparente étroitement à la recommandation formulée dans le rapport annuel de 1990 (voir l'alinéa 13(v) à la page 60) voulant que les noms des agents des partis politiques soient divulgués. Selon la Loi, certains avis doivent être envoyés au chef du parti politique ou à d'autres représentants officiels.

Nous avons besoin de l'abréviation des noms des partis politiques inscrits pour les bulletins de vote. Aux termes du paragraphe 73(8) de la *Loi électorale*, les partis politiques inscrits peuvent faire inscrire leur nom officiel ou l'abréviation officielle de leur nom sur les bulletins de vote. Pour l'instant, seul le nom officiel est exigé sur les demandes d'inscription. À chaque élection, nous demandons à tous les partis politiques inscrits d'indiquer le nom qu'ils désirent faire inscrire sur les bulletins de vote. Il serait plus efficace de demander ce renseignement au moment de l'inscription.

Le fait d'exiger la liste des établissements financiers avec lesquels les partis politiques inscrits font affaire aiderait les vérificateurs à exprimer avec plus d'assurance leur opinion sur les états financiers des partis.

**Recommandation** : Nous recommandons que les partis politiques inscrits, actuels et futurs, soient obligés de divulguer, en plus notamment du nom de leurs agents responsables et des autres renseignements indiqués, le nom et l'adresse de leur chef ainsi qu'une liste de tous les établissements financiers avec lesquels ils font affaire. Nous recommandons également que les partis politiques inscrits qui utilisent une abréviation de leur nom soient tenus de par la Loi à divulguer et à enregistrer l'abréviation de leur nom. Ils devraient aussi être tenus d'indiquer le nom qu'ils désirent faire inscrire sur les bulletins de vote, à côté de celui des candidats qui les représentent, à savoir leur nom officiel ou l'abréviation officielle de leur nom.

### 2. Méthodes de production des états financiers et des rapports

Au cours des dernières années, la nouvelle technologie a contribué à modifier énormément les méthodes de compilation et de transmission de l'information. Les télécopieurs et les ordinateurs personnels sont des exemples de cette nouvelle technologie. On nous a demandé si on pouvait déposer les rapports et les états financiers par télécopieur ou les produire sur ordinateur. La Loi nous autorise à prescrire le contenu des formules, mais il n'est pas clair si ce pouvoir s'étend à la méthode de dépôt de ces formules.

Compte tenu des progrès de la technologie et des avantages que cette dernière représente sur le plan de la production des renseignements, particulièrement pour les personnes de l'extérieur de Winnipeg, il serait souhaitable de permettre le dépôt des renseignements exigés à l'aide de divers moyens.

**Recommandation** : Nous recommandons que le directeur général des élections soit aussi autorisé à prescrire la méthode de production des états financiers, des rapports et des autres renseignements.

## 3. Dépenses électorales

Nous avons recommandé dans le rapport annuel de 1990 (voir l'alinéa 2(i) à la page 37) certaines solutions visant à clarifier la définition de « dépenses électorales ».

La définition de « dépenses électorales » est en deux volets. Premièrement, il faut tenir compte de la nature des dépenses. Quelles dépenses sont considérées comme des dépenses électorales? L'une des solutions recommandées dans le rapport annuel de 1990 visait l'adoption d'une définition soit « généralement inclusive », soit « généralement exclusive ». Selon la définition « généralement inclusive », toutes les dépenses engagées relativement à une élection, sauf celles expressément exclues par la Loi, sont considérées comme des dépenses électorales. Par contre, selon la définition « généralement exclusive », seules les dépenses indiquées spécifiquement dans la Loi sont considérées comme des dépenses électorales.

Deuxièmement, il faut examiner et clarifier la question de l'« utilisation effective ». Même si une dépense peut, de par sa nature, tomber dans la catégorie des dépenses électorales, il faut la soumettre à un autre examen. Faut-il que le bien ou le service soit utilisé pendant une campagne électorale pour être considéré comme une dépense électorale ou suffit-il que la dépense ait été engagée à des fins électorales? Si l'intention de l'Assemblée législative est de limiter les dépenses électorales à celles engagées uniquement à des fins électorales, il faudrait alors soumettre au « test de la finalité » toutes les dépenses dont la nature correspond à la première partie de la définition de « dépenses électorales ». Par exemple, une annonce télévisée produite aux fins d'une campagne électorale devient-elle une dépense électorale uniquement après sa diffusion ou est-elle considérée comme une dépense électorale en raison de sa nature même et du fait qu'elle fait partie des ressources à la disposition du parti politique pendant la campagne électorale?

La Commission royale préconise l'adoption de la définition « inclusive » (toutes les dépenses engagées relativement à une élection sont des dépenses électorales) en l'assortissant de la condition que les biens ou les services doivent être utilisés ou consommés pour être considérés comme des dépenses électorales. Elle recommande également que certaines dépenses soient expressément exclues à titre de dépenses électorales et que certaines dépenses électorales soient considérées comme n'ayant aucune valeur.

Contrairement à la recommandation de la Commission royale, la province de l'Ontario n'exige pas que le bien ou le service soit utilisé pour être considéré comme une dépense électorale. Selon la définition « inclusive » de l'Ontario, toutes les dépenses engagées relativement à une élection, y compris la valeur des services ou des biens en réserve à des fins d'utilisation pendant la campagne électorale, qu'ils soient ou non utilisés en tout ou partie, sont considérées comme des dépenses électorales pour autant qu'elles ont été engagées pour une élection. La loi ontarienne exclut aussi expressément certaines dépenses à titre de dépenses électorales.

La définition « inclusive » offre beaucoup d'avantages sur le plan de la clarté. En somme, elle inclut presque toutes les dépenses, à l'exception de celles spécifiquement exclues. L'article 45 de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* comprend à la fois une liste des dépenses « incluses » et une liste des dépenses « exclues ». Comme la liste des dépenses « incluses » ne saurait être exhaustive, elle se prête énormément à interprétation du fait que beaucoup de dépenses ne figurent sur aucune des deux listes. Il pourrait être avancé qu'une dépense engagée relativement à une élection ne peut avoir eu lieu à moins qu'il y ait eu une élection. Par conséquent, il est indiqué d'opter pour la définition « inclusive ».

Selon l'interprétation qui a été donnée à l'article 45 de la Loi, il doit y avoir eu utilisation ou consommation des biens ou des services pour que les dépenses correspondantes soient

considérées comme des dépenses électorales. Si l'Assemblée législative souhaite élargir cette définition, elle devrait alors envisager d'adopter la formule de l'Ontario qui couvre toutes les sommes dépensées, que les biens ou les services aient été ou non utilisés pendant la campagne électorale.

**Recommandation** : Comme suite au rapport annuel de 1990, nous recommandons fortement l'adoption d'une définition « inclusive » en ce qui concerne les dépenses électorales, de pair avec une liste limitée d'exclusion de dépenses précises. Il devrait être clair également si l'utilisation des biens ou des services est nécessaire pour que les dépenses correspondantes soient considérées comme des dépenses électorales. Aux termes d'une définition « inclusive » qui ne rendrait pas obligatoire l'utilisation des biens ou des services (modèle de l'Ontario), les plafonds, la divulgation et le remboursement des dépenses liées à une élection seraient plus vastes. Si la définition de « dépenses électorales » était modifiée de sorte qu'il faille déclarer plus de dépenses électorales, ce qui serait le cas si on adoptait une définition « inclusive » ou une définition qui ne rend pas obligatoire l'utilisation des biens ou des services, il faudrait revoir l'à-propos des plafonds des dépenses et vraisemblablement les niveaux de remboursement.

## 4. Déclaration de l'actif et du passif des candidats

À l'heure actuelle, les partis politiques inscrits sont tenus de déclarer leur actif et leur passif au moment du dépôt de leurs états financiers, mais les candidats ne sont pas obligés de le faire. Le bilan financier, c'est-à-dire l'état de l'actif et du passif, procure une vue globale de la situation financière en améliorant la divulgation des renseignements et en rendant l'examen des rapports plus efficace. En examinant les rapports des candidats, les vérificateurs dressent habituellement un état de l'actif et du passif, même s'il ne fait pas partie du rapport. Il ne devrait donc pas être trop onéreux pour les candidats de préparer cet état. La Commission royale a recommandé que les candidats joignent un état de leur actif et de leur passif à leur rapport financier de manière à présenter une vue plus complète de leur situation financière.

**Recommandation** : Nous recommandons que les candidats soient tenus de joindre un état de leur actif et de leur passif à leurs états financiers.

## 5. Seuil d'admissibilité au remboursement

Les partis politiques inscrits et les candidats admissibles reçoivent un remboursement de 50 % de leurs dépenses électorales réelles. Aux termes de l'article 72 de la Loi, les candidats doivent obtenir au moins 10 % des votes valables exprimés dans leur circonscription électorale pour avoir droit au remboursement. Pour que les partis politiques inscrits aient droit au remboursement, les candidats qui les représentent doivent recueillir 10 % des votes valables exprimés dans toutes les circonscriptions électorales.

Ce seuil de 10 % peut avoir été fixé afin de différencier les candidats « sérieux » des candidats « frivoles » en termes d'appui électoral important. Il peut toutefois constituer un obstacle pour certains candidats et se révéler injuste pour ceux qui obtiennent presque 10 % des votes exprimés. Par exemple, un candidat a recueilli 9,9 % des votes valables exprimés au cours des élections générales de 1988. Il ne lui manquait que 25 votes pour être admissible au remboursement. On pourrait argumenter que ce n'est pas le pourcentage des votes qu'un candidat recueille qui détermine sa légitimité, mais plutôt le fait qu'il puisse ou non recueillir le nombre de signatures voulues pour sa mise en candidature.

Une décision rendue récemment par la Cour supérieure du Québec peut nous amener à nous interroger sur la constitutionnalité du seuil de 10 %. En effet, cette Cour a statué que les parties de la *Loi électorale du Canada* qui exigent que les candidats obtiennent 15 % des votes pour avoir droit au remboursement de leurs dépenses électorales étaient nulles et non avenues. Le juge a indiqué que le manque de proportionnalité de la loi a influé sur sa décision et que ce manque de proportionnalité serait sans doute compensé si le seuil était abaissé. Le juge a également déclaré qu'il appartient aux législateurs de fixer le seuil approprié et que les candidats frivoles et de mauvaise foi ne devraient pas être encouragés à même les deniers publics. Dans la décision qu'il a rendu le 7 août 1992, Monsieur le juge Gamery a déclaré :

> « [TRADUCTION] Aucune personne sérieuse ne peut prétendre qu'un candidat

qui est incapable d'obtenir l'appui de plus de un ou deux pour cent des électeurs est en droit de s'attendre à faire subventionner ses dépenses électorales à même les deniers publics; mais, peut-on tenir le même propos au sujet d'un candidat qui obtient l'appui de dix à douze pour cent des électeurs? »

La Commission royale a un point de vue intéressant à ce sujet. En effet, elle a recommandé que le remboursement soit fonction du nombre de votes recueillis et des sommes dépensées. Par exemple, selon elle, les candidats qui obtiennent 1 % des votes devraient recevoir 1 $ pour chaque vote reçu, jusqu'à concurrence de 50 % des dépenses électorales.

**Recommandation** : Nous recommandons que le seuil de 10 % soit revu à la lumière de la *Charte des droits et libertés*.

## 6. Surplus des candidats indépendants

Aux termes de l'article 75 de la Loi, les candidats appuyés par un parti politique inscrit doivent verser l'excédent accumulé pendant leur période de candidature au parti politique qui les a appuyé. Les candidats indépendants doivent verser l'excédent ainsi accumulé au ministre des Finances. Les candidats appuyés par un parti peuvent bénéficier d'un avantage financier en ce sens que le parti politique qui les appuie peut leur rembourser l'excédent à une élection subséquente alors que les candidats indépendants n'y ont pas accès.

La Commission royale a recommandé que l'excédent accumulé par les candidats indépendants soit conservé en fiducie et qu'il soit mis à leur disposition au cas où ils décideraient de briguer les suffrages à l'élection suivante. S'ils ne briguent pas les suffrages à la prochaine élection, l'excédent est remis au receveur général du Canada. La Commission royale a également recommandé des dispositions afin que les excédents puissent être transférés aux associations de circonscription inscrites des candidats indépendants.

**Recommandation** : Nous recommandons que les excédents des candidats indépendants soient conservés en fiducie et qu'ils leur soient remis s'ils décident de briguer les suffrages à la prochaine élection. Nous recommandons également que ces excédents soient remis au ministre des Finances si les candidats ne briguent pas les suffrages à l'élection suivante.

## 7. Amendes administratives

La plupart des pénalités et des dispositions d'application de la Loi supposent des poursuites judiciaires. Nous croyons qu'un système d'amendes administratives serait plus approprié pour certaines infractions de nature essentiellement administrative. Par exemple, on pourrait imposer une amende quotidienne pour chaque jour de retard en ce qui concerne le dépôt d'un rapport obligatoire, suivant un barème d'amendes administratives. Un système d'amendes administratives pourrait être plus efficace dans certains cas pour assurer le respect de la Loi. Le droit d'intenter des poursuites pourrait être maintenu dans les cas où les amendes administratives ne seraient pas efficaces.

La Commission royale a recommandé qu'il soit prévu l'imposition d'amendes dans les dispositions d'application de la *Loi électorale du Canada*.

**Recommandation** : Nous recommandons que l'Assemblée législative étudie la possibilité de modifier l'article 98 de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* de manière à permettre au directeur général des élections d'instaurer un système d'amendes administratives pour les infractions de nature administrative.

## 8. Confidentialité des enquêtes

Le directeur général des élections se voit parfois dans l'obligation de mener des enquêtes, soit pendant une campagne électorale, soit après une élection. Il peut arriver dans certains cas que le fait de reconnaître qu'une enquête est en cours se révèle injustement préjudiciable à ceux qui font l'objet de l'enquête. Par exemple, rendre publique en pleine période électorale la tenue d'une enquête sur un candidat, surtout si les médias propagent la nouvelle, peut être suffisant pour ternir la réputation du candidat et miner ses chances de se faire élire, même s'il est déterminé après coup que la plainte n'était pas fondée.

Aucun article de la Loi ne prévoit la confidentialité des enquêtes. Le directeur général des élections a pour politique de ne rendre publique la tenue des enquêtes que lorsque que

l'affaire devient publique, par exemple lorsque des accusations sont portées. Le Bureau du directeur général s'interdit tout commentaire ou toute admission relativement à la tenue des enquêtes. La Commission royale a recommandé que la tenue des enquêtes soit gardée secrète à moins que l'affaire soit portée devant un tribunal, réglée par voie administrative ou qu'une personne visée par l'enquête demande que l'affaire soit rendue publique.

**Recommandation** : Nous recommandons qu'il soit précisé dans la Loi que la tenue des enquêtes doit demeurer secrète, à moins que l'affaire soit portée devant un tribunal ou réglée par voie administrative.

## 9. Dépenses par des tierces parties

La question des dépenses par des tierces parties a été étudiée en détail dans le rapport annuel de 1990. L'expression « dépenses par des tierces parties » s'entend des dépenses électorales engagées en période électorale par des groupes et des particuliers autres que les partis politiques inscrits et les candidats. Il existe deux points de vue sur la réglementation des dépenses par des tierces parties au cours d'une campagne électorale. Selon l'un de ces points de vue, il ne faudrait pas limiter les dépenses par des tierces parties pendant une campagne électorale pour la raison que la constitution garantit la liberté de parole. L'autre point de vue préconise la limitation des dépenses par des tierces parties en période électorale afin de ne pas annihiler les lois sur le financement des campagnes électorales dont l'objectif est d'assurer l'équité, la justice et l'égalité des chances dans le processus électoral.

Selon une décision qu'un tribunal de première instance de l'Alberta a rendue en 1984 concernant la *Loi électorale du Canada*, interdire complètement les dépenses par des tierces parties en période électorale est inconstitutionnel. La Commission royale a recommandé, par ailleurs, à la suite de ses audiences et de ses recherches, de restreindre les dépenses par des tierces parties en période électorale à un montant qu'elle estime raisonnable et, par conséquent, constitutionnel. En effet, elle a recommandé que les dépenses électorales qui ne sont pas engagées par des partis politiques inscrits ou par leurs candidats soient limitées à 1 000 $, que la mise en commun des fonds soit interdite et que les bailleurs de fonds soient nommés dans toutes les annonces et dans tous les documents publicitaires pour lesquels les dépenses indépendantes ont été engagées. Elle a également recommandé que la période d'interdiction s'appliquant à la publicité s'étende à la publicité électorale de tierces parties, mais qu'aucune restriction ne soit imposée aux tierces parties qui communiquent directement et exclusivement avec des membres de bonne foi. Ces recommandations reconnaissent le rôle premier des partis politiques et des candidats tout en tenant compte des dépenses indépendantes.

Les dépenses illimitées par des tierces parties minent l'efficacité des lois sur le financement des campagnes électorales.

> « [TRADUCTION] Les plafonds s'appliquant aux dépenses des candidats et des partis, dont l'objectif est de promouvoir l'équité, n'auraient plus de raison d'être si aucune restriction n'était imposée aux dépenses électorales des autres intervenants en période électorale. » (Commission royale)

Les effets de telles dépenses étaient manifestes au cours des élections générales de 1988 en ce qui concerne, par exemple, le libre-échange. La *Loi (manitobaine) sur le financement des campagnes électorales* comporte des dispositions qui limitent les dépenses par des tierces parties, mais ces dispositions ne sont jamais entrées en vigueur à cause de la décision rendue en 1984 par le tribunal de première instance de l'Alberta.

**Recommandation** : Compte tenu de l'expérience canadienne, il serait peut-être sage d'envisager de fixer des limites raisonnables en ce qui concerne les dépenses des tierces parties en période électorale. Ces limites devraient être exécutoires et être assorties de conditions relativement à leur divulgation tout comme celles qui s'appliquent aux renseignements financiers, aux dépenses électorales et aux contributions. Il serait peut-être également sage d'envisager de fixer un seuil pour les dépenses par des tierces parties comme c'est le cas dans la *Loi canadienne sur les référendums et les plébiscites*. L'établissement d'un seuil signifierait que les dépenses électorales engagées par des tierces parties seraient assujetties aux conditions relatives aux rapports et à la divulgation lorsqu'elles sont supérieures au seuil et qu'elles ne le seraient pas lorsqu'elles sont inférieures au seuil.

## 10. Réglementation des congrès à la direction et des assemblées de mise en candidature

La Commission royale a recommandé que les lois sur le financement des campagnes électorales soient élargies de manière à ce qu'elles s'appliquent aux congrès à la direction et aux assemblées de mise en candidature, étant donné qu'obtenir l'investiture d'un parti est une étape importante dans l'accession au processus électoral. À cette fin, elle a recommandé des dispositions similaires à celles qui régissent les partis politiques inscrits et les candidats, notamment des dispositions sur les crédits d'impôt, les plafonds de dépenses, la production d'états financiers vérifiés, le transfert des surplus et le recours à des agents officiels. La province de l'Ontario a adopté des lois non seulement sur le financement des campagnes électorales, mais aussi sur les congrès à la direction des partis politiques.

**Recommandation** : Nous recommandons que l'Assemblée législative étudie la possibilité d'étendre la *Loi sur le financement des campagnes électorales* aux activités relatives aux congrès à la direction et aux assemblées de mise en candidature.

## 11. Déclaration des transferts des associations de circonscription aux candidats

Aux termes du paragraphe 44(4), les associations de circonscription doivent déclarer aux candidats à qui elles transfèrent des sommes d'une valeur globale d'au moins 250 $ le nom et l'adresse des personnes qui ont versé des contributions d'au moins 250 $ ainsi que le montant de toutes les contributions d'au moins 250 $ qu'elles ont reçues durant l'année.

Les candidats qui reçoivent un transfert d'au moins 250 $ d'une association de circonscription sont tenus aux termes de l'article 64 de produire, à l'intention de l'association de circonscription, un rapport financier dans lequel ils indiquent le nom et l'adresse de toutes les personnes qui ont versé une contribution d'au moins 250 $ à l'association ainsi que le montant de toutes les contributions d'au moins 250 $ qu'ils ont reçues pendant leur période de candidature.

Il est difficile de comprendre pourquoi les associations de circonscription doivent déclarer aux candidats les contributions qu'elles ont reçues pendant l'année alors que les candidats doivent déclarer uniquement les contributions versées à l'association de circonscription durant leur période de candidature. Afin de faciliter l'observation de la Loi, les associations de circonscription ne devraient être obligées de déclarer aux candidats que les renseignements que ces derniers doivent déclarer. Les associations de circonscription doivent déclarer elles-mêmes toutes les contributions d'au moins 250 $ qui leur sont versées durant l'année. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de fournir les mêmes renseignements aux candidats lorsque des transferts leur sont faits.

**Recommandation** : Nous recommandons que l'Assemblée législative modifie l'alinéa 44(4)a) de manière à ce que les associations de circonscription qui transfèrent une somme d'une valeur globale d'au moins 250 $ à un candidat ne soient obligées de déclarer à ce dernier que le nom et l'adresse des personnes qui leur ont versé des contributions et que le montant de toutes les contributions qu'elles ont reçues pendant la période de candidature.